

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Jabaruddin¹, Karmila², I Nyoman Triana Suskendari³

Fakultas Hukum Universitas Lakidende Unaaha

*Korespondensi : jabaruddin87@gmail.com

Abstract

Based on the research results, it can be concluded that in principle, Village Regulations are a decision of the village community that is used as the basis for organizing village government with the aim of regulating life together, protecting the rights and obligations of the community, and maintaining the safety and order of the community in organizing village government in accordance with the wishes and aspirations of the community. Therefore, the implementation of village government should be based on aspirational village regulations, where the formation process requires the involvement of the village community as regulated in Law Number 6 of 2014. The form of community participation in the process of forming village regulations with the obligation to consult on draft village regulations by the village government to the community in practice has so far been low, because the community gives trust to the Village Head with the Village Consultative Body as a representative of the community in the process of forming village regulations.

Keywords: Participation, Community, Village Regulations.

Abstrak

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa dalam Peraturan Desa pada prinsipnya adalah suatu keputusan masyarakat desa yang dijadikan sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban masyarakat, serta menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan desa hendaknya berlandaskan pada peraturan desa yang aspiratif, dimana proses pembentukannya mewajibkan adanya keterlibatan masyarakat desa sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014. Bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa dengan adanya kewajiban konsultasi rancangan peraturan desa oleh pemerintah desa kepada masyarakat dalam prakteknya selama ini masih rendah, karena masyarakat memberikan kepercayaan kepada Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa.

Kata kunci : Partisipasi, Masyarakat, Peraturan Desa.

PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dibuat untuk melindungi dan mengayomi hak-hak warga negara (Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Selain itu peraturan perundang-undangan menjadi hal yang sangat penting bagi warga negara karena dapat menciptakan ketertiban dan ketenteraman

Jabaruddin, Karmila, I Nyoman Triana Suskendari

dalam kehidupan bermasyarakat. Penyusunan peraturan perundang-undangan bukan saja mengacu pada tujuannya untuk melindungi dan mengayomi masyarakat, tetapi juga harus berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah asas *lex generalis derogat lex specialis* yaitu peraturan bersifat umum dilemahkan oleh peraturan bersifat khusus.

Bila ada pertentangan peraturan secara hierarki digunakan asas *lex superior derogat lex inferiori* yaitu peraturan yang lebih tinggi melemahkan peraturan yang lebih rendah. Maka dari itu, asas hukum diharapkan bersifat luwes agar tidak terjadi masalah yang berkepanjangan akibat dari pertentangan antara peraturan yang bersifat umum dan khusus. Masyarakat dan aparatur pemerintah diharapkan menyadari bahwa peraturan hukum baik yang bersifat umum maupun khusus dibuat demi menciptakan ketertiban dan kesejahteraan bersama. Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan desa. Keberadaan peraturan desa sudah diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Nomor 32 Tahun 2004, namun belum memberikan definisi atau batasan tentang apa yang dimaksud dengan peraturan desa. Rumusan tentang peraturan desa ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Definisi ini juga yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang merupakan pengaturan lebih lanjut tentang Desa. Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan desa didudukkan menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan di dalam hierarki yang digolongkan ke dalam salah satu bentuk peraturan daerah. Hal ini kemudian hari diakui sebagai sebuah kesalahan karena peraturan desa berbeda dengan peraturan daerah, sehingga di dalam Undang-Undang tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 peraturan desa dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi tetap diakui keberadaannya sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 7 tersebut pemerintah desa tidak dapat begitu saja membentuk sebuah peraturan desa untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, jika tidak ada perintah dari peraturan perundang-undangan atau pendelegasian karena urusan atau kewenangan asli yang diselenggarakan oleh desa sangat terbatas. Keterbatasan pemerintah desa tersebut dihapus dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Perdes mempunyai fungsi yang sangat penting yakni, manifestasi dari nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan merupakan cerminan dari masyarakat desa yang bersangkutan. Karena itu fungsi perdes sebagaimana fungsi hukum pada umumnya adalah sebagai sarana untuk menegakkan atau mewujudkan keadilan bagi masyarakat desa yang bersangkutan dan juga sebagai upaya dalam pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Perdes juga dibutuhkan guna terlaksananya sinergitas pemerintahan desa sebagai pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas Negara, dan juga dapat melakukan adjusmen kekuasaan dengan masyarakat. Peraturan desa bermanfaat sebagai pedoman kerja bagi semua pihak, dalam menyelenggarakan kegiatan di desa. Jadi, peraturan desa tersebut sangat penting keberadaannya di dalam membangun dan mengurus desa, membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat, serta melindungi hak-hak prakarsa masyarakat desa, menjamin

kebebasan masyarakat desa. Selain itu penetapan Perdes dipandang perlu sebagai upaya dari pemerintah di tingkat bawah untuk mengubah perilaku masyarakat.

Karena perannya yang penting itulah maka pembentukannya perlu disusun dalam suatu kerangka sistem hukum yang jelas dan terpadu. Pengaturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana tujuan pembentukan UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana dituangkan dalam bagian menimbang dari undang-undang tersebut adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik sebagai salah satu syarat dalam pembangunan hukum nasional.

Perdes sebagai salah satu produk hukum negara (state law) dalam pembentukannya harus selaras dengan cita-cita negara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945, dan juga harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Namun kenyataannya seringkali dalam penyelenggaraan pemerintahan desa hal tersebut diabaikan. Pemerintah ataupun pemerintah desa sering beranggapan “pokoknya ada perdes”, sehingga penyelenggaraan pemerintahan maupun pembentukan perdes dibuat tidak berdasarkan prinsip-prinsip good governance maupun good legislation. Salah satu syarat yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa maupun dalam pembentukan perdes adalah adanya partisipasi masyarakat, hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 3 huruf j dan Pasal 69 Ayat (9 dan 10) UU No. 6 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa ;

1. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
2. Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.

Demikian juga ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa . Dalam Pasal 6 Ayat (2) menyebutkan bahwa: Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan. Selanjutnya dalam ayat (3) nya menyebutkan bahwa: Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan. Dalam ayat (4) menyebutkan bahwa: Masukan dari masyarakat desa dan camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa. Ayat (5) menentukan: Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.

Apa yang merupakan jenis dan ragam perdes dimasing-masing desa adalah tergantung kepada kebutuhan masing-masing desa, karena itu masing-masing desalah yang mengidentifikasi substansi/materi perdes dalam kerangka kepentingan sebagian besar masyarakat agar peraturan desa yang dibentuk benar-benar aspiratif.

TINJAUAN PUSTAKA

Bentuk- Bentuk Partisipasi Masyarakat

Bentuk Partisipasi masyarakat, apabila dilihat dari proses pembangunan suatu proyek/ program pembangunan, mulai dari gagasan sampai pada bentuknya sebagaimana bangunan, maka partisipasi itu menurut Ndraha (1990) dapat dibagi menjadi 2 jenis, yaitu:

Jabaruddin, Karmila, I Nyoman Triana Suskendari

1. Partisipasi yang dilakukan sepanjang proses atau yang biasa dinamakan partisipasi prosesional.
2. Partisipasi yang hanya dilakukan apa satu atau beberapa fase saja, yang biasanya dinamakan partisipasi parsial.

Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Desa

Peraturan perundang-undangan yang baik (good legislation) sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, karena akan dapat menunjang pemerintahan dan pembangunan sehingga akan lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

Untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya/dimilikinya pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan. (Jimly Asshidiqie, 23 : 2006)

Penyusunan peraturan perundang-undangan (legal drafting) adalah merupakan istilah yang lazim dipakai, dimana dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia “legal” berarti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau (berarti) hukum. Kata “draft” dalam Kamus Inggris-Indonesia, diartikan sebagai konsep, dengan penambahan kata “ing”, maka “drafting” berarti pengonsepan, atau perancangan. Jadi “legal drafting” adalah pengonsepan atau hukum perancangan yang berarti “cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan”

Sedangkan menurut “Burkhardt Kirms”, pembentukan peraturan perundang-undangan (Staatliche Rechtssetzung) meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (inhalt der regeling) disatu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (form der regeling). Menurut “Kirms” pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan interdisipliner.

Menurut “T. Koopman” fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya, karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (verzorgingsstaat), dimana tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Perdes, dalam kaitannya dengan keberlakuan norma menurut “Bagir Manan”, maka harus memenuhi tiga landasan yakni: landasan berlaku secara yuridis, landasan berlaku secara sosiologis dan landasan berlaku secara filosofis. Selain itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya baik secara ekonomis maupun politis.

Landasan berlaku secara yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Landasan keberlakuan secara sosiologis adalah, bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecendrungan dan harapan-harapan masyarakat. Sedangkan landasan keberlakuan secara filosofis adalah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan. Landasan

ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan kehutanan dan pelestarian sumberdaya alam; (5) landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

Kelima unsur tersebut sangat penting untuk diperhatikan untuk berlakunya Perdes, karena tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak dapat berlakunya perdes secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam proses pembentukannya adalah bahwa Peraturan Desa membutuhkan juga partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan atau sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa, karena itu partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan agar perdes dapat berlaku secara efektif, dan sejalan dengan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. (Moch Solekhan, 12 : 2012)

Selain itu yang perlu diperhatikan pula dalam penyusunan peraturan Perundang-undangan adalah bahasa dalam peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya bahwa semua produk hukum yang dihasilkan harus dapat dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat yang menjadi sasarannya. Jika suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat ditransformasikan dengan baik kepada masyarakat, maka hal ini jelas akan berdampak pada ketaatan maupun kepatuhan masyarakat itu sendiri. Demikian halnya dengan Peraturan daerah ataupun peraturan desa, yang mengatur kehidupan masyarakat suatu daerah, maka harus dapat dipahami dan dimengerti oleh masyarakat daerah yang bersangkutan, sehingga hal-hal yang diatur dapat dilaksanakan. (Isbandi Rukminto Adi. 25 : 2012)

Bahasa yang dipergunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus lugas dalam arti kalimatnya harus tegas, jelas, dan pengertiannya mudah ditangkap oleh semua orang, tidak berbelit-belit, serta kalimat yang dirumuskan tidak menimbulkan multitafsir bagi yang membaca. Demikian pula dalam perumusannya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lainnya. Bahasa peraturan perundang-undangan harus tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik dalam pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan maupun pengejaannya.

Menurut Leon Fuller ada 8 kriteria hukum yang baik yaitu:

1. Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa negara;
2. Hukum harus dipublikasikan;
3. Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut;
4. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar;
5. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi;
6. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi;
7. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah;
8. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

Jabaruddin, Karmila, I Nyoman Triana Suskendari

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi Negara Hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

Materi Muatan Peraturan Desa Berdasarkan UU No 6 Tahun 2014

Dalam penjelasan umum angka 7 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian materi muatan peraturan desa terdiri atas:

- a. Penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa; dan
- b. Mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sejalan dengan hal tersebut, pada prinsipnya pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi dalam 2 (dua) bentuk yaitu: (1) Pelimpahan kewenangan delegasi; dan (2) Pelimpahan kewenangan atribusi. Pelimpahan kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undang yang sejenis atau yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Sementara pelimpahan kewenangan atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu Lembaga Negara/Pemerintahan.

Dengan memperhatikan uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa materi muatan peraturan desa tidak terlepas dari kewenangan atribusi berupa penjabaran dari berbagai kewenangan yang dimiliki desa berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dan kewenangan delegasi dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian normatif. penelitian yang melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai penelitian yang mencakup ilmu kaedah dan ilmu pengetahuan (yang biasanya dinamakan dogmatif hukum/*normwissenschaft*)¹. Berkaitan dengan penelitian ini akan dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak ulayat. data dan bahan-bahan hukum yang digunakan berupa :

- 1) Bahan Hukum Primer (*primary law materiel*) yaitu bahan hukum yang mengikat antara lain sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945
 - b. [Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa](#)
- 2) Bahan hukum sekunder (*secondary law materiele*) yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer antara lain buku, tulisan ilmiah, makalah, jurnal, skripsi, hasil penelitian ilmiah, serta laporan hukum, media cetak dan media elektronik.
- 3) Bahan hukum tersier (*tertiary law materiele*) yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas:

¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Radja Grafika: Jakarta, Hlm. 42

- a. kamus hukum
- b. bahan hukum yang bersumber dari internet.

Data penelitian ini dikumpulkan melalui metode kepustakaan (*library rersearch*) yaitu data kepustakaan yang diperoleh dari studi dokumen, berupa bahan-bahan kepustakaan baik berupa peraturan perundang-undangan, buku, hasil-hasil penelitian hukum, makalah-makalah, surat kabar, artikel, majalah/jurnal-jurnal hukum maupun pendapat para sarjana yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian ini sehingga dapat menunjang dalam penulisan. Data-data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menelaah dan meneliti data-data yang ada dalam bentuk uraian guna menjawab rumusan masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA

Partisipasi masyarakat merupakan suatu hal penting dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, karena peraturan perundang-undangan yang berdasarkan pada partisipasi masyarakat diharapkan dapat memiliki daya laku yang lama dan daya guna yang efektif sehingga dapat memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Dalam sistem demokrasi, hal yang paling penting adalah bagaimana menjamin ruang partisipasi terbuka seluas-luasnya bagi setiap lapisan masyarakat. Tetapi jaminan tersebut juga disertai dengan berbagai upaya berkesinambungan untuk mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. (Siti Hidayati, 227 : 2019).

Partisipasi masyarakat desa dalam menyalurkan aspirasinya dalam perumusan peraturan desa, mensyaratkan adanya relasi politik yang demokratis dalam tata kelola desa yang didukung oleh kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Masyarakat desa dalam suatu musyawarah desa. Musyawarah desa yang diselenggarakan dijadikan sebagai media untuk membahas dan menyepakati hal-hal yang sifatnya strategis. Produk hukum desa dirumuskan secara demokratis sehingga tercipta pengelolaan sumberdaya Desa secara damai untuk mewujudkan keadilan sosial. Pemerintah Desa bersama BPD berkewajiban untuk merumuskan peraturan desa berdasarkan keputusan-keputusan strategis desa yang sudah ditetapkan di Musdes. (Moch Musoffa Ihsan, 24 : 2014).

Pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan dengan dua macam keputusan yaitu :

1. Keputusan sosial kemasyarakatan, yang mengikat masyarakat secara sukarela tanpa sanksi yang jelas.
2. Keputusan normatif yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan peraturan perundang-undangan.

Bentuk keputusan pertama banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, dimana proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dengan terlebih dahulu menjelaskan alasan-alasan untuk pemilihan alternatif oleh para tokoh masyarakat desa ataupun orang yang dianggap memiliki sosial kemasyarakatan. Sedangkan pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama seperti musyawarah pembangunan desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak yang secara legalitas diberikan fungsi untuk itu yang kemudian produknya disebut dengan peraturan desa (normatif).

Peraturan Desa pada prinsipnya merupakan suatu bentuk keputusan yang bertujuan mengatur tingkah laku masyarakat desa secara, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di desa yang bersangkutan atas dasar keadilan, untuk mencapai keseimbangan dan kesejahteraan umum. Pada dasarnya Peraturan Desa adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Desa dan masyarakatnya.

Secara umum penyusunan Peraturan desa sebagai suatu produk hukum yang berlaku di tingkat desa harus memiliki landasan pada umumnya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang mengandung unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai latar belakang pembuatannya. Unsur filosofis, artinya bahwa setiap peraturan yang dibuat harus berlandaskan pada kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian ekosistem, dan supremasi hukum. Unsur sosiologis berarti bahwa setiap peraturan yang dibuat harus berasal dari harapan, aspirasi, dan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat. Sedangkan unsur yuridis, dimaksudkan bahwa peraturan yang dibuat menjunjung tinggi supremasi dan kepastian hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan desa selain membantu pemerintah desa dengan pertimbangan awal dalam perancangan peraturan, juga berfungsi mensosialisasikan peraturan desa tersebut terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum peraturan desa itu diberlakukan. Pemerintah Desa sebagai “unit” pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, maka dalam penyelenggaraannya sangat diwajibkan untuk melibatkan seluruh potensi yang ada di dalam masyarakat. Hal ini penting dilakukan karena penyelenggaraan pemerintah di tingkat desa tentu berbeda dengan penyelenggaraan pemerintah yang ada di tingkat atasnya.

Partisipasi berarti keikutsertaan masyarakat desa dalam setiap kegiatan dan pengambilan keputusan strategis Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menempatkan sifat partisipatif sebagai asas pengaturan termasuk dalam pembentukan peraturan desa, yang artinya berkehendak untuk menopang proses demokratisasi di desa. Landasan ontologis pemerintah desa membenarkan bahwa dalam pengaturan pemerintahan desa harus memperhatikan keanekaragaman, demokratisasi, partisipatoris, otonomi asli, dan pemberdayaan kepada masyarakat desa.

Pentingnya demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilatarbelakangi oleh dua alasan utama, yakni *Pertama*, dalam suatu pemerintahan Desa, demokrasi merupakan upaya pendefinisian ulang hubungan antara masyarakat Desa dengan elit atau penyelenggara Pemerintahan Desa, yaitu kepala desa beserta perangkatnya dan Badan Permusyawaratan Desa. Melalui jaminan demokratisasi ini penyelenggaraan pemerintahan di Desa juga berlaku definisi tentang suatu kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum, yakni kekuasaan yang berasal dan berada di tangan rakyat. Berdasarkan pada definisi tersebut, menunjukkan bahwa masyarakat atau warga Desa adalah pemilik sejati dari kekuasaan pada penyelenggaraan pemerintahan di desa, bukan semata-mata terdapat pada penyelenggara pemerintah desa semata. Penyelenggara Pemerintahan Desa hanya sebagai pelaksana kekuasaan masyarakat Desa, yang diberikan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, berhubungan dengan kemajuan yang ditandai oleh adanya pengaturan dalam Undang-undang Desa tentang kedudukan Desa.

Bagian terpenting dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di desa adalah adanya pengakuan Negara terhadap

hak asal-usul Desa (*asas rekognisi*) dan penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa (*asas subsidiaritas*). Berdasarkan dua asas tersebut, Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mengurus dirinya sendiri.

Hal yang harus tetap dipertahankan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam proses pembentukan peraturan desa adalah terwujudnya demokratisasi pada masyarakat desa, sebagaimana yang diungkapkan oleh Muhammad Hatta, bahwa demokrasi yang dikembangkan bukan menjiplak demokrasi barat secara menyeluruh, akan tetapi demokrasi yang berakar dari karakter masyarakat asli Indonesia, yakni demokrasi kekeluargaan yang berdasarkan pada permusyawaratan.

Pelaksanaan partisipasi dalam pelaksanaan musyawarah desa ini dijamin sampai dalam tingkat yang sangat teknis. Hal ini sesuai dengan pengaturan yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (3) huruf e Permendesa Nomor 2 Tahun 2015, menentukan bahwa “setiap unsur masyarakat berhak menerima pengayoman dan perlindungan dari gangguan, ancaman dan tekanan selama berlangsungnya musyawarah desa.

Aspek partisipasi masyarakat dalam pembuatan suatu keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa wajib dilibatkan, hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, bahwa “Badan Permasyarakatan Desa merupakan lembaga yang menunjukkan representasi warga desa”. Berdasarkan hal tersebut, Badan Permasyarakatan Desa sebagai representasi masyarakat desa dalam proses pembentukan Peraturan desa, sudah semestinya memperhatikan partisipasi masyarakat.

Konsep partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa secara umum ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diatur dalam Bab XI, Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang secara umum menegaskan tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Masyarakat desa dalam proses pembentukan Peraturan desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan desa. Sebuah Rancangan Peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa, terlepas dari lembaga mana yang mengajukan usulan Rancangan peraturan desa tersebut. Jika tidak dikonsultasikan sebelumnya maka pengesahan suatu Rancangan Peraturan desa akan masuk pada suatu peraturan yang secara tidak sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, masyarakat desa berhak menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tulisan secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Partisipasi masyarakat desa dalam musyawarah desa maupun dalam penyusunan peraturan desa merupakan wujud kewajiban dan darma bakti masyarakat kepada desanya, sekaligus wujud kewajiban dan darma bakti warga dalam berbangsa dan bernegara melalui tindakan-tindakan sukarela. Partisipasi masyarakat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, ditinjau dari konteks penegakan hukum sebagai upaya menciptakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan bagian dari penguatan daya tahan nasional khususnya dalam rangka melindungi kekayaan sumberdaya bangsa maupun penguatan ideologi Pancasila dalam praktek

hidup berbangsa dan bernegara. Secara rinci pengaturan tentang kewajiban rancangan peraturan desa dikonsultasikan kepada masyarakat desa diatur dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa, dalam tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa.
2. Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan.
3. Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan.
4. Masukan dari masyarakat desa dan camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa.
5. Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.

Berdasarkan pengaturan tersebut, maka proses pembentukan peraturan desa yang harus diperhatikan adalah adanya partisipasi masyarakat melalui kewajiban konsultasi rancangan peraturan desa oleh pemerintahan desa kepada masyarakat. Namun dalam prakteknya, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa masih relatif terbatas. Hal ini terjadi karena selama ini masyarakat secara umum memberikan kepercayaan kepada Kepala Desa maupun Badan Permusyawaratan Desa dalam membentuk peraturan desa, dan hal lain yang menjadi alasan utama rendahnya partisipasi masyarakat desa, dikarenakan masih banyak pekerjaan yang harus dikerjakan masyarakat desa untuk mencukupi kebutuhan perekonomian keluarga, dibandingkan dengan ikut berpartisipasi dalam pembentukan peraturan desa.

Selain persoalan tersebut di atas, fakta yang sering terjadi dalam hal menampung aspirasi masyarakat, bahwa Badan Permusyawaratan Desa masih kurang mendapat kepercayaan dari masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kecenderungan warga desa yang lebih memilih menyampaikan aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat secara kekuasaan dengan kepala desa, ketua dusun dengan harapan bahwa orang tersebut akan menyampaikannya langsung kepada kepala desa. Ada juga warga yang mengadukan aspirasinya kepada ketua RT atau RW.

Badan Permusyawaratan Desa sebagai suatu lembaga yang diberikan wewenang oleh peraturan perundang-undangan untuk merancang peraturan desa berdasarkan aspirasi dari masyarakat, maka BPD semestinya melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Dasar pembedaan BPD diberikan wewenang tersebut dikarenakan dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, BPD selaku lembaga yang ditetapkan secara demokratis memiliki peran untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa, menyatakan pendapat atas penyelenggara pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Optimalisasi peran dan fungsi BPD sangatlah penting dalam mewujudkan pemerintah desa yang maju, ibarat bangunan BPD sebagai pilar bangunan desa, sehingga kuat dan lemahnya pemerintahan desa sedikit banyak akan bergantung pada BPD, ada beberapa peran BPD yang sangat sentral dalam pengawasan pembangunan desa.

Walaupun secara jelas telah ditentukan bahwa proses pembentukan Peraturan desa dilaksanakan oleh Kepala Desa bersama-sama dengan BPD, namun partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa sebaiknya tidak hanya cukup dilaksanakan oleh sekelompok

orang yang merupakan perwakilan dari masyarakat tersebut, karena sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bahwa lembaga atau institusi tersebut bisa jadi menggunakan kepentingannya dengan mengatasnamakan masyarakat, tanpa terlebih dahulu mendapatkan masukan atau aspirasi dari masyarakatnya secara langsung, hanya untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Hal inilah yang berakibat dari kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa, sehingga pada akhirnya tidak terwujud Peraturan desa yang aspiratif dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan di desa yang sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat desa. Oleh karena itu, sebagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan keinginan masyarakat desa, maka harus diawali dengan proses pembentukan Peraturan desa yang benar-benar melibatkan langsung masyarakat desa.

Dalam penelitian mengenai partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan desa di Desa Wawosanggula ini adalah Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), merupakan lembaga yang telah diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa sebagai lembaga yang berfungsi untuk penyerapan dan penyaluran aspirasi masyarakat, tidak berjalan sebagai mana mestinya ini terlihat, masyarakat lebih dominan menyampaikan aspirasinya kepada RT setempat. partisipasi masyarakat desa Wawosanggula lebih pada partisipasi tidak langsung.

Kurang optimal, penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat Desa, karena disampaikan pada saat kegiatan gotong royong, sistem keterwakilan perdusun berlangsung dimana tidak semua masyarakat yang dapat hadir dengan alasan kerja, sehingga aspirasi itu kurang terakomodir, sedangkan untuk musyawarah pembahasan juga tidak semua warga yang dapat hadir sebagian melalui perwakilan dan juga keterbatasan daya tampung tempat pertemuan/ balai desa.

Kurang sinerginya Pemerintahan Desa dengan masyarakat dunia usaha dalam menerapkan Peraturan Desa yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sehingga dapat memunculkan anggapan kurang baik di masyarakat baik yang terlibat langsung maupun melalui perwakilan dalam proses penyusunan Peraturan desa. Penyebab rendahnya partisipasi masyarakat yaitu :

1. Kurang kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung dalam tahapan-tahapan pembuatan peraturan desa dikarenakan faktor pekerjaan.
2. Kurangnya sosialisasi pemerintah desa kepada masyarakat bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan peraturan desa sangat penting.
3. Kemampuan kinerja atau sumber daya manusia yang kurang mumpuni dalam penerapan peraturan desa yang telah dibuat, sehingga menimbulkan perspektif negatif di masyarakat.
4. Terbatasnya daya tampung balai desa untuk bermusyawarah, ini menyebabkan tidak bisa semua masyarakat dapat hadir untuk menyampaikan aspirasinya secara langsung dalam proses penyusunan peraturan desa.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa.

1. Proses legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang diberikan

kewenangannya kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diharapkan menghasilkan suatu peraturan desa yang dijadikan sebagai landasan dalam mengatur urusan masyarakat setempat sebagai upaya untuk mewujudkan aspirasi dan kehendak dari masyarakat, sudah semestinya didasarkan pada Peraturan Desa yang dibentuk berdasarkan partisipasi masyarakat desa.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa dengan adanya kewajiban konsultasi rancangan peraturan desa oleh pemerintah desa kepada masyarakat dalam prakteknya selama ini masih rendah, karena masyarakat memberikan kepercayaan kepada Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa.

Partisipasi masyarakat yang merupakan salah satu bentuk dari adanya jaminan keberlangsungan demokrasi di tingkat desa sekaligus penerapan prinsip transparansi pembentukan peraturan desa, sehingga diharapkan lahir Peraturan desa yang aspiratif sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan dan kehendak masyarakat,

2. Diharapkan Badan Permusyawaratan Desa lebih memahami peran, tugas dan fungsinya sebagai wakil masyarakat desa dan sebagai mitra kerja Pemerintah Desa, serta dalam pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa harus lebih mengutamakan kemampuan sumber daya manusia sehingga dapat mewujudkan desa yang aman, tentram dan sejahtera kedepannya dengan mengoptimalkan segala bentuk Peraturan Desa yang dibuat dengan jalan pemikiran yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Radja Grafika:Jakarta.

Dwiningrum, S. I. A. 2015. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pedidikan. Pustaka Pelajar*. Yogyakarta.

Isbandi Rukminto Adi. Revisi 2012. *Pemberdayaan Masyarakat dan Partisipasi Masyarakat* : Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Jimly Asshidiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I : Sekretariat Jendral dan Kepanitraan MK RI, Jakarta.

Maria Farida Indrati Soprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jogyaakarta.

Muin Fahmal, 2008, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta.

Moch Solekhan, 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Setara, Malang.

Muin Fahmal, 2008, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta.

Moh Fadi, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, 2011, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To a Good Village Governance)*, Universitas Brawijaya Press.

Muhammad Fauzan 2014, *Peran Kelembagaan Pemerintah Desa dalam kerangka Otonomi Daerah*, Majalah Hukum Nasional.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa*.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang *Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang *Pedoman Teknis Peraturan di Desa*