Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif di Kabupaten Pohuwato

Muslimah

Universitas Pohuwato, Jl. Trans Sulawesi No. 147, Palopo, Marisa, Kabupaten Pohuwato, Gorontalo
muslimahalikah79@gmail.com

Abstract

This study aims to determine the Village Consultative Body (BPD) in drafting participatory village regulations in Pohuwato District. This is a normative and empirical research approach to literary studies, statutory approaches, case approaches and historical approaches. Data collected by literary study. The results of the research show that the role of the Village Consultative Body (BPD) and the drafting of village regulations have been carried out in a participatory way but not optimal due to several factors. Village regulations must be drawn up by the BPD, but village regulations are initiated and designed by the village head. The BPD lacks knowledge related to their duties and functions in village laws, mechanisms and processes for making participatory village regulations, and the BPD is not optimal in creating synergy with the community regarding participatory village regulation making. The rights of the community in Palopo Village have been participatory in making village regulations but not optimal as stipulated in Article 96 of Law Number 12 of 2011 concerning laws relating to public participation rights. The making of the Palopo village regulations insofar as it is carried out with the village of public consultation by community leaders as community representatives from each sub-village to convey the aspirations of the community in making village regulations in Palopo Village.

Keywords: Manifest, Rule, Village

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menyusun peraturan desa yang partisipatif di Kabupaten pohuwato. Ini merupakan penelitian normatif dan empiris pendekatan dengan studi sastra, pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan historis. Data dikumpulkan dengan studi sastra. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan penyusunan peraturan desa telah dilakukan dengan cara partisipatif tetapi tidak optimal karena beberapa faktor. Peraturan desa harus disusun oleh BPD, tapi peraturan desa yang digagas dan dirancang oleh Kepala Desa. BPD kurangnya pengetahuan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi mereka dalam undang-undang desa, mekanisme dan proses pembuatan peraturan desa partisipatif, dan BPD kurang optimal dalam membuat sinergi dengan masyarakat terkait partisipatif pembuatan peraturan desa. Hak-hak masyarakat di Desa palopo telah partisipatif dalam membuat peraturan desa tetapi tidak optimal seperti yang diatur Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang undang-undang yang berkaitan dengan hak-hak partisipasi publik. Pembuatan peraturan desa palopo sejauh dilakukan dengan desa musyawarah publik oleh tokoh tokoh masyarakat sebagai perwakilan masyarakat dari masing-masing sub desa untuk menyampaikan aspirasi masyarakat dalam membuat peraturan desa di Desa palopo.

Kata Kunci: Mewujudkan, Peraturan, Desa

Copyright (c) 2023 Muslimah

Corresponding author: Muslimah

Email Address: muslimahalikah79@gmail.com (Jl. Trans Sulawesi, Pohuwato, Gorontalo)

Received 20 January 2023, Accepted 26 January 2023, Published 27 January 2023

PENDAHULUAN

Desa adalah merupakan salah satu bentuk pemerintahan di daerah yang memiliki lingkungan/kelompok masyarakat, sarana dan prasarana, kedudukan hukum, serta memiliki tatanan pemerintahan sendiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Salah satu unsur penting yang harus dimiliki agar desa dapat menjalankan fungsi pemerintahannya dan menjaga eksistensi desa adalah, dengan mengatur kehidupan masyarakat desa yang bersangkutan, hal itu dimaksudkan untuk

lebih meningkatkan peran desa dalam pemberdayaan masyarakat desa guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Pengaturan dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan ditingkat pusat, daerah maupun dengan membentuk peraturan perundang-undangan dan atau menghormati aturan yang sudah ada dalam masyarakat desa itu sendiri. Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat di Indonesia khususnya yang dibuat/dibentuk pemerintah desa adalah Peraturan Desa (Perdes). Dasar hukum pembentukan perdes dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa ; “Indonesia adalah Negara hukum”. Sebagai sebuah Negara hukum maka segala tindakan pemerintah maupun warga masyarakat harus berdasarkan kepada hukum atau peraturan yang berlaku. Dengan demikian maka penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk desa harus berdasarkan hukum yang berlaku. Sebagai sebuah Negara hukum, maka diperlukan adanya suatu tatanan hukum yang terpadu, yang meliputi segala aspek kehidupan serta menjangkau segala aspek lapisan masyarakat baik di pusat maupun daerah. Tatanan hukum menurut Lawrence Friedman menyangkut *legal substance, legal structure dan legal culture*.(Lawrence Friedman, 2009,12-29).

Produk hukum yang dibentuk khususnya untuk pemerintahan desa dapat berupa Peraturan Desa ataupun, Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa, yang dibentuk dalam rangka pemberdayaan desa baik menyangkut pemerintahan maupun masyarakat desa itu sendiri. Jika dilihat ketentuan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah , tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang Perdes. Dalam Pasal 371 (1) UU No.23 Tahun 2014 hanya menentukan tentang pembentukan desa, hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal tersebut yang menyebutkan bahwa: Dalam Daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa. Pasal 372 (1) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa. Perdes sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam Pasal 69 UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Sementara itu dalam UU yang khusus mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan yakni dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3), juga tidak mengatur tentang Perdes. Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan termasuk perdes harus memenuhi berbagai syarat baik formal maupun material antara lain menyangkut kelembagaan, asas-asas maupun teknik pembentukannya. Namun secara yuridis formal ada beberapa persoalan yang muncul dalam UU No.12 Tahun 2011 maupun peraturan pelaksanaannya. Misalnya terkait kedudukan, materi muatan maupun teknik pembentukannya.

Dalam Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Propinsi;
- g. Peraturan daerah kabupaten/kota

Peraturan Desa tidak termasuk dalam hierarchi Peraturan Perundang-undangan. Rumusan tersebut menimbulkan ketidak jelasan terkait dengan Perdes yakni: baik dari segi kedudukan maupun materi muatannya. Dari segi kedudukan maka Bagaimanakah kedudukan Perdes dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia?. Apakah Perdes kedudukannya sama dengan Perda ataukah berada dibawah Perda?. Hierarchi ini penting untuk dipahami karena terkait dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni asas hierarki norma dan validitas. Dari segi materi muatan Perdes , dalam Pasal 13 UU No.10 Tahun 2004 ditentukan bahwa materi muatan perdes adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kemudian dikaitkan dengan pengertian desa serta kewenangan desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 43 dan Pasal 206 UU No.23 Tahun 2014, terdapat ketidak jelaskan materi muatan perdes.

Dalam Pasal 1 angka 43 UU No.23 Tahun 2014 jo UU No.6 Tahun 2014 disebutkan bahwa: Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari rumusan tersebut maka dapat dijabarkan bahwa unsur-unsur desa meliputi:

1. Kesatuan masyarakat hukum
2. Memiliki batas-batas wilayah
3. Berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat
4. Berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat
5. Diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan kewenangan, maka desa juga memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 jo UU No.6 Tahun 2014. Dalam Pasal 18 UU No.6 Tahun 2014 disebutkan: Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Pasal 19 : Kewenangan Desa meliputi: a. kewenangan berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan local berskala Desa; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari rumusan tersebut maka nampak ada 3 hal yang menjadi kewenangan desa yakni, kewenangan asli desa atau kewenangan berdasarkan asal-usul dan adat istiadat, kewenangan yang diserahkan kepada desa, kewenangan dalam kerangka tugas pembantuan dan urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa oleh peraturan perundang-undangan. Rumusan tersebut juga menimbulkan ketidakjelasan yakni urusan apa yang merupakan urusan asal-usul desa dan adat istiadat. Apakah urusan asal-usul desa yang dimaksud adalah desa dalam artian desa sebagai desa administrative (local state government), organisasi komunitas local (self governing community), ataukah sebagai desa otonom (local self government), dan masalah selanjutnya adalah urusan apa yang termasuk dengan urusan pemerintahan lainnya.

Perdes adalah merupakan salah satu produk hukum Negara yang mengatur kehidupan masyarakat terbawah di Indonesia yakni desa. Sebagai hukum Negara pembentukannya harus sesuai dengan teknik dan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa, seringkali perdes diabaikan dalam penyelenggaraan urusan ke pemerintahan di desa. Pemerintah daerah ataupun pemerintah desa sering beranggapan “pokoknya ada perdes”, sehingga disusun tidak berdasarkan pada prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (good legislation), dan bahkan banyak desa yang tidak memiliki perdes, dan kehidupan masyarakat desa semuanya dianggap cukup diatur dalam awig-awig desa. Demikian pula dengan kabupaten-kabupaten yang ada di Bali, ternyata terdapat kabupaten yang tidak memiliki perda yang mengatur tentang pedoman dan mekanisme pembentukan perdes, sehingga otomatis tidak ada perdes yang dihasilkan oleh desadesa di kabupaten tersebut.

Perdes, mempunyai fungsi yang sangat penting baik dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara kesatuan Indonesia, yakni dalam upaya pencapaian tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945, maupun dalam upaya pemberdayaan dan pelaksanaan pemerintahan desa. Perdes juga dibutuhkan guna terlaksananya sinergitas pemerintahan desa sebagai pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas Negara, dan juga dapat melakukan adjustment kekuasaan dengan masyarakat.

METODE

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum Normatif dan empiris. Penelitian ini dilaksanakan berdasarkan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Dimana titik fokus dalam Penelitian ini yaitu menitik beratkan pada pengkajian mengenai pentingnya peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dalam penelitian ini menggunakan bahan Hukum yaitu :

1. Bahan Hukum primer berupa Peraturan Perundang-undangan,

2. Bahan Hukum sekunder bertujuan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa referensi atau karya-karya ilmiah bidang hukum, berupa buku hukum, artikel hukum, jurnal hukum, naskah ilmiah bidang hukum dan naskah-naskah akademik bidang hukum dan sebagainya dan
3. Bahan Hukum Tersier untuk memberikan penjelasan terhadap Bahan Hukum Primer maupun Bahan Hukum Sekunder berupa Kamus, Ensiklopedi dan lain.

Bahan hukum yang dianalisis berupa isu hukum yang berhubungan dengan pentingnya peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Selanjutnya peneliti akan memberikan preskripsi mengenai permasalahan yang akan diteliti.

HASIL DAN DISKUSI

Pentingnya Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan desa dapat ditemukan dalam UU No.23 Tahun 2014 dan UU No.6 Tahun 2014. Terkait dengan Pemerintahan desa, Pasal 374 UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana disebut diatas adalah merupakan dasar pembentukan desa, sebagai bagian dari pemerintahan kabupaten. Disebutkan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Badan Permusyawaratan Desa (BPD), adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dengan demikian maka BPD memiliki kedudukan sejajar dan sebagai mitra dari pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa hubungan antara pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) seringkali terjadi ketidak seimbangan antara yang satu dengan yang lainnya. Ada beberapa jenis hubungan antara Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pertama, hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua. Kedua, hubungan subordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama. Dan Ketiga, hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua selevel dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, Kerjasama dan saling menghargai.

Bagaimana bentuk hubungan yang terjadi antara pemerintah desa dan BPD, apakah merupakan hubungan dominasi, subordinasi atautkah kemitraan akan berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi dari lembaga tersebut. Salah satu contoh misalnya terkait dengan pembentukan Perdes yang merupakan kewenangan dari pemerintah desa dan BPD. Perdes yang lahir akibat hubungan yang sifatnya dominasi ataupun subordinasi akan melahirkan Perdes yang Represif. Perdes

represif adalah perdes yang mengabdikan kepada kekuasaan atau tata tertib social yang represif, ia tidak memperhatikan kepentingan rakyat. Hukum yang represif menunjukkan karakternya sebagai berikut (Nonet and Selznick, 1978;13) :

1. Lembaga hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuasaan politik, hukum diidentifikasi sama dengan negara dan dijadikan alat untuk mencapai tujuan negara
2. Langgengnya sebuah kekuasaan
3. Lembaga kontrol dan penegak hukum menjadi pusat kekuasaan yang otonom, terisolasi dari fakta sosial
4. Menjamurnya hukum bermuka dua, melembagakan kelas-kelas dalam tatanan sosial ekonomi dalam masyarakat
5. Hukum pidana dan putusan pengadilan merefleksikan nilai dominan dari suatu kelas.

Sebaliknya perdes yang dibuat akibat hubungan yang bersifat kemitraan, maka akan melahirkan perdes yang responsive. Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel. Tipe hukum responsifnya menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat. Teori hukum responsif adalah teori hukum yang memuat pandangan kritis. Teori ini berpandangan bahwa hukum merupakan cara mencapai tujuan. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya bahwa produk hukum tersebut bukanlah merupakan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya, melainkan memang kehendak dari masyarakat. (<http://webcache.googleusercontent.com/sesipim.polri.go.id=www.google.co.id>). Untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan desa secara baik dan efektif, maka diperlukan adanya produk hukum yang mengatur desa itu sendiri baik berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan desa, sumber daya manusia maupun kelembagaan desa, kondisi social, dan ekonomi desa. Karena itu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, maka kepada desa diberi kewenangan untuk membentuk peraturan desa sebagaimana ditentukan dalam UU No.6 Tahun 2014. Fungsi perdes menurut Panca Asatawa (dinamika hukum; Panca Astawa) adalah:

1. Melindungi secara normative adat-istiadat yang secara turun temurun diakui masyarakat desa setempat.
2. Menormalkan kewenangan-kewenangan yang menjadi desa, hak asal-usul desa, kewenangkab/kota yang diserahkan, tugas pembantuan dan kewenangan lain berdasarkan PPU di atasnya.
3. Sebagai sarana normative menampung/menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

Fungsi perdes tersebut sejalan dengan fungsi peraturan perundang-undangan secara umum sebagaimana dikemukakan oleh T.Koopmans bahwa peraturan perundang-undangan semakin perlu di dalam negara hukum karena tidak lagi untuk menciptakan kodifikasi nilai-nilai yang sudah ada dlm masyarakat, tetapi menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Perdes sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan harus menghormati nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat yang bersangkutan maupun system nilai bersama dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu dalam membentuk perdes maka materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud Materi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa telah ditentukan UU No.6 Tahun 2014 yakni terkait urusan asal-usul desa, urusan kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa, urusan dalam rangka tugas pembantuan dan urusan pemerintahan lainnya. Urusan berdasarkan asal-usul adalah merupakan urusan otonomi asli yang dimiliki oleh desa. Otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi, dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan urusan yang diserahkan adalah urusan dalam rangka desentralisasi maupun tugas pembantuan.

Dengan demikian maka urgensi peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah :

Pertama, Sesuai prinsip negara hukum adalah untuk memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat desa, *Kedua* Untuk melindungi secara normative adat-istiadat dari masyarakat desa setempat *Ketiga* untuk menormalkan kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh desa secara turun temurun, kewenangan yang diserahkan oleh kabupaten/kota, kewenangan dalam rangka tugas pembantuan dan kewenangan lainnya menurut peraturan perundang-undangan di atasnya serta sebagai sarana normative untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat *Empat* Memberdayakan masyarakat desa untuk meningkatkan kesejahteraannya sesuai dengan tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam alinea IV pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam menyelenggarakan pemerintahan desa sehingga tercipta tatanan kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang di desa, *Lima* Memudahkan pencapaian tujuan dari desa , melalui pembentukan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan perdes, *Enama* Meminimalisir kemungkinan terjadinya penyimpangan hukum. Selain itu peraturan desa dalam konteks otonomi daerah seharusnya ditujukan dalam kerangka:

1. Melindungi dan memperluas ruang otonomi dan kebebasan masyarakat
2. Membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat, serta melindungi hak-hak prakarsa masyarakat desa.
3. Menjamin kebebasan masyarakat desa

4. Melindungi dan membela kelompok yang lemah di desa
5. Menjamin partisipasi masyarakat desa dalam proses pengambilan keputusan antara lain, dengan memastikan bahwa masyarakat desa terwakili kepentingannya dalam Badan Perwakilan Desa
6. Memfasilitasi perbaikan dan pengembangan kondisi sosial politik dan sosial ekonomi masyarakat desa. (Bagus oktafian Abrianto, *Yuridika*: Volume 26 No 3, September-Desember 2011).

Eksistensi Peraturan Desa Pemerintah di tingkat desa merupakan tatanan terkecil dari sebuah negara dan berada dibawah pemerintah kabupaten sebagaimana ditentukan dalam UUD Tahun 1945 maupun UU No.23 Tahun 2014. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah desa untuk mengatur masyarakat didesaknya melalui produk hukum desa diharapkan dapat mewujudkan good village government. Perdes merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dengan memperhatikan kondisi sosial masyarakat desa setempat. Dalam rangka mewujudkan tatanan yang tertib di bidang Peraturan Perundang-Undang di Indonesia, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Tinggi rendahnya peraturan perundang-undangan dapat dilihat berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor Tahun 2011, menyatakan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/PERPPU), Peraturan Pemerintah , Peraturan Presiden , Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten. Dari rumusan tersebut maka perdes tidak tampak sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun hal tersebut (sebagai salah satu jenis peraturan) dapat ditafsirkan dari ketentuan dalam Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011) yang menyebutkan bahwa: (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Selanjutnya dalam Pasal 101 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa: semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Jadi, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 status Peraturan Desa

tetap berlaku sebagai Peraturan Perundang-undangan. Demikian pula halnya dengan UU No.6 Tahun 2014 dengan jelas dan tegas mengatur tentang Perdes.

Hal tersebut diatur dalam Pasal 69 (1) yang menyebutkan Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Peraturan Desa berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 dibuat oleh Badan Bermusyawarah Desa bersama dengan Kepala Desa. Dengan demikian perdes meskipun tidak secara tegas tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 namun secara yuridis formal diakui eksistensinya. Menurut Aristoteles “Eksistensi” berasal dari kata bahasa latin *existere* yang artinya muncul, ada, timbul, memiliki keberadaan aktual. *Existere* disusun dari *ex* yang artinya keluar dan *sistere* yang artinya tampil atau muncul. Terdapat beberapa pengertian tentang eksistensi yang dijelaskan menjadi 4 pengertian: Pertama, eksistensi adalah apa yang ada. Kedua, eksistensi adalah apa yang memiliki aktualitas. Ketiga, eksistensi adalah segala sesuatu yang dialami dan menekankan bahwa sesuatu itu ada. Keempat, eksistensi adalah kesempurnaan

Dengan demikian eksistensi perdes dimaknai sebagai pengakuan akan keberadaan perdes secara aktual sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, dan juga sebagai regulasi yang sangat penting di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan Indonesia merupakan Negara yang multi dalam segala hal yang menimbulkan keberagaman sumber daya alam, sumber daya manusia, kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda, luas wilayah, adat istiadat, agama dan budaya. Yang tidak cukup hanya di atur oleh Undang-Undang dan Peraturan Daerah, yang materi muatannya memiliki cakupan yang lebih luas. Desa memerlukan aturan yang sesuai dengan kondisi dan lingkungan desanya. Pentingnya Peraturan Desa ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan sumber daya manusia.

Secara teoretis penyelenggaraan Pemerintahan Desa agar dapat efektif harus mengacu pada 4 pilar utama yakni: pertama; mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan desa, kedua; mengacu kepada kondisi dan dinamika social, politik, ekonomi dan perilaku warga desa, ketiga; mengacu kepada sumber daya pimpinan dan aparatur kelembagaan desa hubungannya dengan kemampuan menerapkan mandate peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan kondisi dinamika desa, keempat; ketepatan dukungan daripada pemerintahan kabupaten sesuai dengan mandate UU Pemerintahan Daerah dan UU tentang Desa dan peraturan lainnya yang terkait. (Fajar Sudarwo/hhttp:fajar desa.com/2009/06).

Dengan demikian maka jelas bahwa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan desa adalah merupakan salah satu pilar bagi penyelenggaraan pemerintahan desa dalam rangka memberdayakan desa yang bersangkutan, selain ketiga pilar lainnya. Namun implementasi pembentukan perdes sangat minim, dibandingkan jumlah perdes yang dapat diatur dan jumlah desa yang ada.

Peraturan desa (perdes) adalah peraturan yang dibuat oleh Kepala Desa bersama dengan Badan Musyawarah Desa (BMD). Secara filosofis pentingnya peraturan desa adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi masyarakat desa, menjaga hak-hak masyarakat desa dan menjamin kebebasan masyarakat desa, serta memberikan keadilan bagi masyarakat. Selain itu Peraturan desa juga bermanfaat sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam menyelenggarakan kegiatan di desa dan di dalam membangun dan mengurus desa,” Membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat. Berdasarkan hal tersebut maka pembentukan perdes perlu memperhatikan pula syarat-syarat sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, baik menyangkut asas, substansi maupun teknik pembentukannya. Sebagaimana telah diuraikan di muka maka ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan yang baik (good legislation). Menurut Pantja Astawa hal yg perlu diperhatikan dalam pembentukan Perdes adalah (Problematika hukum;hal.326):

1. Syarat yang harus dipenuhi secara yuridis, filosofis ataupun sosiologis
2. Substansi yang diatur dalam Perdes.

Secara teknik, pembentukan perdes juga harus memenuhi syarat-syarat teknis pembentukannya, sebagaimana telah ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. Salah satu daerah yang memiliki peraturan tentang pembentukan perdes adalah Kabupaten Badung dengan Perda Kabupaten Badung No.15 Tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. Kerangka struktur Perdes terdiri dari: Penamaan/judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup, dan Lampiran.

Dalam pembentukan perdes selain sesuai dengan kerangka yang ada maka harus juga berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No.12 Tahun 2011 jo Pasal 2 Permendari No.29 Tahun 2006 Dalam membentuk Peraturan Desa harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan; dan, keterbukaan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 (1) menentukan asas terkait materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang harus mencerminkan asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Arti dari masing-masing asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan: yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai

2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; yaitu adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
4. Dapat dilaksanakan; yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan: yaitu bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan arti asas yang harus dipenuhi berdasarkan syarat material yakni;

1. Pengayoman; adalah bahwa setiap materi muatan PPU harus memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat
2. Kemanusiaan; Bahwa setiap materi PPU harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan HAM serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional
3. Kebangsaan; adalah bahwa setiap materi muatan PPU harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip NKRI.
4. Kekeluargaan; adalah bahwa setiap materi muatan PPU harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Menusantara; adalah bahwa setiap materi muatan PPU senantiasa memperhatikan seluruh kepentingan wilayah Indonesia dan materi PPU yang dibuat di daerah merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila
6. Bhineka tunggal ika; adalah bahwa setiap materi muatan PPU harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

7. Keadilan; adalah bahwa setiap materi muatan PPU harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; adalah bahwa setiap materi muatan PPU tidak boleh berisi hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status social.
9. Ketertiban dan kepastian hukum; adalah bahwa setiap materi muatan PPU harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum

Keseimbangan, keserasian dan keselarasan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

KESIMPULAN

Dari pembahasan yang telah dilakukan dapat diambil kesimpulan bahwa peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan penyusunan peraturan desa telah dilakukan dengan cara partisipatif tetapi tidak optimal karena beberapa faktor. Peraturan desa harus disusun oleh BPD, tapi peraturan desa yang digagas dan dirancang oleh Kepala Desa. BPD kurangnya pengetahuan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi mereka dalam undang-undang desa, mekanisme dan proses pembuatan peraturan desa partisipatif, dan BPD kurang optimal dalam membuat sinergi dengan masyarakat terkait partisipatif pembuatan peraturan desa. Hak-hak masyarakat di Desa palopo telah partisipatif dalam membuat peraturan desa tetapi tidak optimal seperti yang diatur Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang undang-undang yang berkaitan dengan hak-hak partisipasi publik. Pembuatan peraturan desa palopo sejauh dilakukan dengan desa musyawarah publik oleh tokoh tokoh masyarakat sebagai perwakilan masyarakat dari masing-masing sub desa untuk menyampaikan aspirasi masyarakat dalam membuat peraturan desa di Desa palopo.

REFERENSI

Buku/Makalah

- Jimly Assidique, ,2000, Reformasi Menuju Indonesia Baru:Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara,Pembaruan Hukum, dan Keberdayaan Masyarakat Madani, Makalah disampaikan dalam Forum Kongres Mahasiswa Indonesi sedunia I, di Chicago, Amerika Serikat, tanggal 28 Oktober
- A.Hamid Attamimi, ,1990, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI ,Jakarta.
- M solly Lubis,2009, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, mandar Maju, Bandung.
- Hamzah Halim , dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Emperis, Kencana Prenada Media Group.Jakarta.

Hans Kelsen, 2006, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, diterjemahkan oleh Raisul Multtagn dari buku Hans Kelsen General Theory of Law and State, Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, Bandung.

Huijbers, Theo, 1995, Filsafat Huum, : Kanisius, Yogyakarta.

Ibrahim, Jhony, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayu Media Publishing, Malang.

Luwihono, Slamet, Manfaat dan Arti Pentingnya Peraturan Desa bagi Upaya Pencapaian Kesejahteraan Masyarakat Desa, www. percik.or.id Maria Farida Indrati, , Soeprapto, 2009, Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta.

Madeong, Supardan, 2005, Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris, PT.Perca. Jakarta.

Peter Marzuki Mahmud, , 2005, Penelitian Hukum, Prenada Media, Jakarta.

Pantja Astawa, Suprin Na'a, 2008, Dinamika Hukum dan ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Alumni, Bandung.

Mahendra Kurnia Putra, , 2007 et all, Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif, Kreasi Total Media, Yogyakarta.

Bambang Soemantri Trisantono, 2011, Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Fokus Media, Bandung.

Van der Vlies, Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-undangan, diterjemahkan oleh Linus Doludjawa dari buku Handboek Wetgeving (Jakarta: Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan hak Asasi Manusia),

Padmo, Wahyono, 1989, Pembangunan Hukum di Indonesing , Ind-Hill, Jakarta..Peraturan

Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

UU No.10 Tahun 2004

UU No.32 Tahun 2004

PP No.72 Tahun 2005

Permendagri

Website

<http://webcache.googleusercontent.com/sespim.polri.go.id=www.google.co.id>