

**PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD)
DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DESA
PARTISIPATIF DI MOJOLABAN**

Bambang Joko Sudibyo¹

Abstract

The results of research show that the role of the Consultative Body (BPD) in village governance system serves as a village legislature stipulated in Law No. 32 of 2004, Regulation of the Government (PP) No. 72 of 2005, and Sukoharjo District Regulation (Perda) No. 6 of 2006 . BPD instrumental set rules with the village chief, the community and share their aspirations. The mechanism of the Village formally procedural regulations include: (a) Preparation Establishment of Village Regulations; (b) Discussion of Draft Regulation Village; (c) Establishment of Village Regulations and Endorsements; (d) Rural Development and Control Regulations; (e) The promulgation and dissemination Village regulations. Factors affecting the preparation of the implementation of Regulation participatory village in the district consists of 5 factors Mojolaban the juridical, political, human resources BPD, Facilities/Information Technology Facilities and rural culture.

Keywords: BPD, Village Regulation, participatory

1. PENDAHULUAN

Implementasi otonomi di tingkat desa sejak digulirkannya otonomi daerah mulai menggeliat nyata. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Tulisan ini diambilkan dari Laporan Penelitian Hibah Bersaing dibiayai dana DIPA BLU UNS TA. 2012, Surat perjanjian No: 06/UN27.3/PN/2012, Tanggal 25 April 2012

Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004) dinyatakan bahwa pemerintahan desa terdiri dari Pemerintah Desa (Pemdes) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kedua struktur pemerintah di level bawah ini, memegang peranan penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di tingkat paling bawah.

Penyusunan Peraturan Desa (Perdes) merupakan instrumen penting yang sangat menentukan dalam rangka perwujudan tata pemerintahan desa yang baik (*good village governance*) di tingkat desa. Penyusunan Perdes perlu dilakukan proses penguatan kerjasama Pemerintahan Desa dan BPD khususnya tahap penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawabannya agar berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa dan memenuhi prinsip-prinsip *good village governance* seperti transparansi, partisipasi, efektifitas dan akuntabel.

Dalam penyusunan Perdes haruslah sesuai kaidah peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang secara eksplisit diatur dalam Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pararel dengan itu, perlu diperhatikan kewenangan desa sebagaimana diatur dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dalam tataran implementatif dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Sebagai perwujudan demokrasi lokal, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, BPD berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

Hasil laporan pengabdian masyarakat yang dibiayai DIPA PNBP LPPM Tahun Anggaran 2008 diperoleh data bahwa sebagian anggota BPD di Kecamatan Mojolaban masih menggunakan kaidah penyusunan Perdes yang konvensional. Padahal, dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sangat dimungkinkan untuk berkreasi membuat model *legal*

drafting Perdes partisipatif sebagai upaya pembenahan mekanisme penyusunan produk hukum lokal sebagai implikasi dari kebijakan otonomi desa yang ada.

Berdasarkan fakta dan perspektif yuridis baik secara implisit maupun eksplisit landasan hukum untuk menyusun *legal drafting* Perdes partisipatif semakin menguat. Mulai dari ranah konstitusi (UUD 1945) hingga taraf Perda sekalipun. Oleh karena itu, untuk menggerakkan potensi otonomi desa menjadi relevan terhadap pelaksanaan *legal drafting* Perdes sebagai upaya pembenahan mekanisme penyusunan produk hukum lokal di kecamatan Mojolaban, Sukoharjo. Adapun yang menjadi tujuan penulisan yakni untuk mendeskripsikan peran BPD dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan *legal drafting* Peraturan Desa di kecamatan Mojolaban, kabupaten Sukoharjo.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum sosiologis atau empiris. Adapun sifat penelitiannya deskriptif evaluatif yang memberikan gambaran secara sistematis terhadap obyek yang akan diteliti². Penelitian ini bermaksud memberikan gambaran *existing condition* pelaksanaan peran BPD dalam penyusunan Perdes partisipatif dan kendala yang muncul di lapangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati untuk diarahkan pada latar dan individu secara holistik/utuh³. Dalam hal ini yang diamati BPD yang berlokasi di kecamatan Mojolaban, Sukoharjo.

² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 35.

³³ Sabian Utsman, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 382.

Data yang digunakan yakni data primer dan sekunder. Sumber data primer dari anggota BPD, Kepala Desa dan Kabag Hukum serta Kasubbag Dokumentasi dan Evaluasi Produk Hukum Pemda Sukoharjo, sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari hasil penelaahan literatur (bahan pustaka) yang berkaitan dengan materi penelitian⁴. Data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang relevan dengan objek penelitian.

Instumen pengumpul data menggunakan wawancara dan identifikasi isi (*content analysis*). Wawancara ini dilakukan dengan *indeept interview*, yaitu metode pengumpulan data melalui wawancara yang dilakukan secara mendalam kepada sumber data⁵. Teknik analisis data secara kualitatif, mengingat data yang terkumpul sebagian besar merupakan data kualitatif. Metode ini lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi⁶.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Peran BPD dalam Penyusunan Perdes Partisipatif di Mojolaban

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif desa, keberadaannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Diantaranya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diderivasi pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Selanjutnya, dalam ranah yang lebih aplikatif diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo

⁴ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 156.

⁵ W. Gulo, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002), hlm. 119.

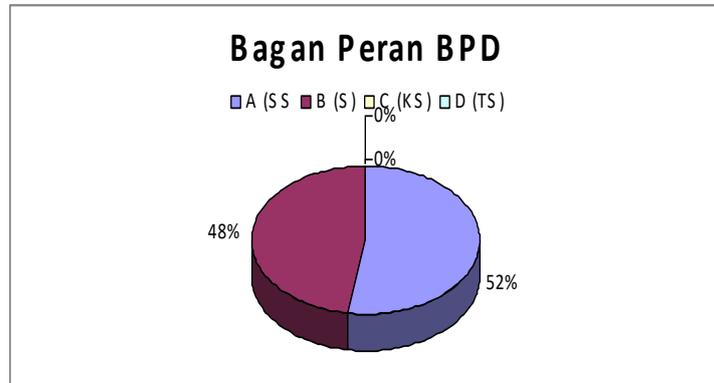
⁶ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), hlm. 153.

Nomor 6 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang diundangkan tanggal 16 Mei 2006.

Argumentasi yang dibangun dalam Perda Nomor 6 Tahun 2006 tersebut bahwa sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa perlu dibentuk suatu lembaga Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa seperti dalam pembuatan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan menampung/menyalurkan aspirasi masyarakat. Peraturan Daerah tentang Badan Permusyawaratan Desa ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan berpedoman pada Pasal 42 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Daerah ini sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 26 Tahun 2003 tentang Badan Perwakilan Desa yang dianggap sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan masyarakat kekinian.

Dalam Perda Nomor 6 Tahun 2006 telah diatur mekanisme pembentukan BPD di setiap desa. Pada dasarnya BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Untuk Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat yang terdiri dari Ketua RW, Pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Berdasar data kuesioner yang telah diedarkan bahwa BPD sebagai lembaga legislatif desa benar-benar memiliki peran yang sangat strategis untuk memajukan desa di Mojolaban, Sukoharjo. Hal tersebut dapat diketahui dari bagan berikut.

Bagan 1. Peran BPD



Dari bagan tersebut dapat diketahui bahwa ada 48 % menyatakan sangat setuju terhadap Peran BPD dalam memajukan Desa. Adapun sisanya yang justru lebih besar yakni 52 % menyatakan sangat setuju kalau BPD memiliki peran strategis dalam memajukan Desa. Dengan demikian, dapat dikatakan eksistensi BPD sangatlah dibutuhkan warga masyarakat desa karena memiliki peran yang strategis dalam memajukan desa di kecamatan Mojolaban, Sukoharjo.

Susunan keanggotaan BPD terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Anggota. Adapun untuk pimpinan BPD terdiri dari 1 (satu) orang Ketua, 1 (satu) orang Wakil Ketua, dan 1 (satu) orang Sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara khusus. Mekanisme rapat pemilihan pimpinan BPD untuk pertama kalinya dipimpin oleh anggota tertua dan termuda. Untuk masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa bakti berikutnya.

BPD berperan menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD mempunyai wewenang: (1) membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa; (2) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa; (3) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa; (4) membentuk panitia pemilihan

kepala desa; (5) menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan (6) menyusun tata tertib BPD.

Dalam menjalankan tugas pemerintahan, seorang kepala desa akan sering berhubungan dengan BPD. Secara yuridis, dasar hukum eksistensi BPD dapat ditelusuri pada Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Peraturan Daerah tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan berpedoman pada Pasal 42 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dari aspek historis sosiologis, Peraturan Daerah ini sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 26 Tahun 2003 tentang Badan Perwakilan Desa.

Adapun alasan filosofis lahirnya BPD terkait dengan proses demokratisasi yang berlangsung di Indonesia pasca reformasi. Paralel dengan demokrasi di tingkat negara, maka demokrasi lokal tingkat desa juga diperkuat. Artinya selain kepala desa ada lembaga BPD yang merupakan perwakilan langsung dari rakyat yang merupakan unsur pemerintahan desa. Sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa telah dibentuk suatu lembaga yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa yakni BPD yang bertugas dalam pembuatan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan menampung/menyalurkan aspirasi masyarakat.

Dalam menjalankan tugas pemerintahan, seorang kepala desa akan sering berhubungan dengan BPD. Secara yuridis, dasar hukum eksistensi BPD dapat ditelusuri pada Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Peraturan Daerah tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan berpedoman pada Pasal 42 Ayat (1) Peraturan Pemerintah

Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dari aspek historis sosiologis, Peraturan Daerah ini sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 26 Tahun 2003 tentang Badan Perwakilan Desa.

Adapun alasan filosofis lahirnya BPD terkait dengan proses demokratisasi yang berlangsung di Indonesia pasca reformasi. Paralel dengan demokrasi di tingkat negara, maka demokrasi lokal tingkat desa juga diperkuat. Artinya selain kepala desa ada lembaga BPD yang merupakan perwakilan langsung dari rakyat yang merupakan unsur pemerintahan desa. Sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa telah dibentuk suatu lembaga yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa yakni BPD yang bertugas dalam pembuatan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan menampung/menyalurkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian, merujuk uraian sebelumnya yang telah mendeskripsikan tugas kepala desa maupun BPD dalam pemerintahan desa, maka dapat disimpulkan bahwa kedua lembaga ini berkedudukan sama tinggi atau sejajar satu sama lain sehingga Kepala desa tidak dapat membubarkan BPD, begitupun sebaliknya. Dalam optik yuridis dapat ditemukan dalam Pasal 37 Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6 Tahun 2006 dinyatakan bahwa BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, membuat kebijakan yang ditetapkan bersama Kepala Desa. Selanjutnya Hubungan kerja antara BPD dengan lembaga kemasyarakatan bersifat koordinatif dan konsultatif dalam rangka pelaksanaan fungsi, wewenang dan hak BPD. Dengan demikian, hubungan kerja antara Pemerintah Desa dengan BPD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.

Berdasar data kuesioner diketahui bahwa BPD sebagai lembaga legislatif desa berkedudukan sebagai mitra pemerintah desa sehingga tidak menjadi lembaga yang tanpa kewenangan. Hal tersebut dapat diketahui dari berikut

Bagan 2. BPD mitra Pemdes



Dari bagan tersebut dapat diketahui bahwa mayoritas ada 57 % menyatakan sangat setuju terhadap posisi BPD sebagai mitra kerja Pemerintah Desa. Adapun sisanya sebesar 43 % secara prinsip juga menyatakan setuju kalau BPD merupakan mitra pemerintah desa dalam memajukan Desa. Dengan demikian, dapat dikatakan secara bulat eksistensi BPD sebagai mitra kerja pemerintah desa. Jadi, BPD bukanlah lembaga yang senantiasa disuruh pemerintah desa (seperti tukang stempel) sebagai lembaga di bawah pemerintah desa. Argumentasinya bahwa BPD memiliki kedudukan yang kuat dan posisi tawar yang memadai. Hanya saja memang diakui bahwa kewenangan BPD sekarang ini dikurangi jika dibandingkan dengan kewenangan yang pernah dimiliki Baperdes. Hal tersebut yang dirasakan warga masyarakat desa di kecamatan Mojolaban, Sukoharjo.

Sebagai perwujudan demokrasi lokal, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, BPD berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Perdes, ABPDesa, dan Keputusan Kepala Desa. Peraturan desa merupakan sebuah produk hukum responsif dan demokratis. Artinya dalam penyusunannya dilakukan dengan cara-cara yang

demokratis dengan memperhatikan aspirasi masyarakat desa yang ada⁷.

Mekanisme secara formal prosedural terdapat beberapa tahapan penyusunan Peraturan Desa di Mojolaban berdasarkan alur skema yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 12 Tahun 2007 sebagai berikut: *Pertama*, Persiapan Pembentukan Peraturan Desa. *Planning* menjadi salah satu komponen penting dalam suatu aktivitas. Paralel dengan hal tersebut, maka persiapan menjadi yang penting juga dalam proses penyusunan Perdes. Pada prinsipnya Rancangan Peraturan Desa dapat berasal dari Pemerintah Desa dan/atau dapat berasal dari usul inisiatif BPD. Sebuah Rancangan Peraturan Desa yang telah disiapkan oleh Kepala Desa disampaikan oleh Kepala Desa dengan surat pengantar Kepala Desa kepada BPD. Sebaliknya juga bahwa Rancangan Peraturan Desa yang telah disiapkan oleh BPD disampaikan oleh pimpinan BPD dengan surat pengantar ketua BPD kepada Kepala Desa. Mengenai penyebarluasan Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Kepala Desa dilaksanakan oleh Sekretaris Desa. Adapun Sekretaris BPD berkewajiban untuk penyebarluasan Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari BPD.

Kedua, Pembahasan Rancangan Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD sesuai dengan Peraturan Tata Tertib BPD. Sebagaimana prinsip pembahasan suatu peraturan perundang-undangan bahwa Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD. Apabila Rancangan Peraturan Desa yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan

⁷ Gusdan Hanung Prabowo, "Beberapa Poin Pemikiran Menuju Legal Drafting di tingkat Desa", *makalah* disampaikan dalam Pelatihan Legal Drafting bagi Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) se-Kecamatan Mojolaban, (Sukoharjo: 2008), hlm. 5-6.

persetujuan bersama BPD dengan Kepala Desa sesuai dengan Peraturan Tata Tertib BPD.

Ketiga, Penetapan dan Pengesahan Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD, selanjutnya akan disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Penyampaian Rancangan Peraturan Desa dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Selanjutnya Rancangan Peraturan Desa wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut.

Apabila dalam hal rancangan Peraturan Desa tidak ditandatangani oleh Kepala Desa dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut diterima, maka rancangan Peraturan Desa tersebut sah menjadi Peraturan Desa dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud tersebut, maka kalimat pengesahannya berbunyi: *Peraturan Desa ini dinyatakan sah*. Pernyataan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Desa sebelum pengundangan naskah Peraturan Desa ke dalam Berita Daerah.

Keempat, Pembinaan dan Pengawasan Peraturan Desa. Otonomi desa merupakan penjabaran dari otonomi daerah. Artinya pimplementasi otonimi desa harus dalam koridor otonomi daerah dalam pengertian otonomi desa dilarang bersebrangan dengan otonomi daerah. Oleh karena itu, Bupati memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Peraturan Desa. Adapun bentuk pembinaan dan pengawasan tersebut meliputi evaluasi rancangan peraturan desa apbdes, pungutan, dan rencana penataaan ruang yang telah disetujui bersama dengan bpd dan klarifikasi peraturan desa.

Kelima, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Desa. Sebagai dokumentasi kebijakan desa, maka Peraturan

Desa wajib diumumkan dalam Berita Daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Dalam hal teknis, pelaksanaan pengumuman Peraturan Desa dapat didelegasikan kepada Sekretaris Desa. Meskipun dalam suatu peraturan perundang-undangan telah dikenal asas *fictie* hukum yang berarti bahwa setiap orang dianggap tahu terhadap hukum yang telah diundangkan, namun tetap saja Peraturan Desa dan peraturan pelaksanaannya wajib disebarluaskan kepada masyarakat oleh Pemerintah Desa.

2. Faktor-Faktor Berpengaruh terhadap Penyusunan Perdes Partisipatif

Pada awal Mei 2012, peneliti melakukan observasi menelusur data aktual rekapitulasi Perdes dan/atau Perkades yang dihasilkan BPD se-kecamatan Mojolaban di Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Sukoharjo, ditemukan data terkait. Ada ketimpangan produktivitas antara BPD satu dengan BPD yang lainnya. Permasalahan serius ini hendaknya segera ditangani demi menjaga *public service* dan kualitas profesionalitas aparat pemerintahan desa. BPD bersama Pemerintah Desa berkewajiban menyusun Perdes yang harus secara benar sesuai *legal drafting* dan dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku.

Seorang pakar Sosiologi hukum, Esmi Warassih⁸ menyatakan pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan substansi peraturan, metode pembentukan serta proses dan prosedur pembentukan peraturan. Artinya, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya merupakan kegiatan yuridis, melainkan kegiatan yang bersifat interdisipliner⁹. Pertarungan politik nampak dalam

⁸ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandaru Utama, 2005). hlm. 37.

⁹ Moh. Fajrul Falaakh, *Beberapa Pendekatan Studi: Hukum Perundang-undangan*, Materi Perkuliahan Hukum Perundang-undangan pada Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta: UGM, 2007), hlm. 2

pembuatan peraturan perundang-undangan. Undang-undang sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi¹⁰. Mengingat undang-undang adalah produk politik, maka tidak selalu terkait dengan nilai keadilan dan moralitas dan juga tidak selalu efektif di lapangan karena terdapat berbagai factor yang mempengaruhinya. Dalam *Filosoofische Theorie*, dikemukakan Jeremi Bentham dalam buku berjudul “Legal Theory” berpandangan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus menghindari (1) arti ganda; (2) kekaburan; (3) terlalu luas; dan (4) ketidaktepatan ungkapan¹¹.

Dalam konteks lokal *good governance* dapat diderivasikan menjadi prinsip-prinsip *good village governance* seperti partisipasi, transparansi, efektifitas dan akuntabel. Dalam proses perumusan kebijakan publik termasuk dalam penyusunan Perdes, maka eksistensi partisipasi masyarakat merupakan persoalan yang signifikan. Partisipasi masyarakat akan mempengaruhi corak kebijakan pembangunan desa sebagai implementasi dari konsep demokrasi. Partisipasi adalah proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka¹². Artinya, partisipasi menjadi salah satu prinsip pemerintahan desa yang baik (*good village governance*).

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998), hlm. 2.

¹¹ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 22.

¹² Hetifah Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004) hlm. 17.

Berdasarkan hasil pengabdian masyarakat yang pernah dilakukan penulis dan dipadukan dengan hasil wawancara, dapat diidentifikasi berbagai faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan penyusunan Perdes partisipatif di kecamatan Mojolaban, Sukoharjo sebagai berikut:

a. Faktor Yuridis

Permasalahan yuridis pelaksanaan *legal drafting* Peraturan Desa di kecamatan Mojolaban, Sukoharjo dapat dikaji dari dua perspektif yakni perspektif konsep-teoretis dan perspektif Perundang-undangan. Faktor yuridis pelaksanaan *legal drafting* Peraturan Desa di kecamatan Mojolaban, Sukoharjo dapat dirinci sebagai berikut: (1) Pemahaman yang belum memadai terhadap dasar hukum (peraturan perundang-undangan mulai ranah Konstitusi sampai Perda; (2) *Mapping* konseptual teoretis *legal drafting* penyusunan Perdes bagi anggota BPD kecamatan Mojolaban, Sukoharjo; dan (3) Kewenangan BPD untuk menyusun Peraturan Desa bersama pemerintah desa belum dilaksanakan secara optimal.

b. Faktor Politis

Sebenarnya masyarakat mojolaban memiliki potensi yang besar jika ada program fasilitasi pemerintahan desa dalam setiap tahapan proses penyusunan Perdes. Dari hasil wawancara dinyatakan bahwa faktor politis masih sangat kental dalam realitas penyusunan Perdes. Terdapat tarik ulur kepentingan yang berbeda diantara BPD dan kepala desa dengan berbagai argumentasi masing-masing.

c. Faktor SDM Anggota BPD

Faktor Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi pilar penting dalam konsep penerapan hukum secara komprehensif. Sebenarnya hukum (UU, Perda maupun Perdes) dibuat dengan maksud agar dapat dilaksanakan untuk terwujudnya masyarakat yang tertib, sehingga hukum tidak bisa disebut hukum apabila tidak dapat dilaksanakan. Jadi kaidah-kaidah yang dirumuskan dalam suatu undang-undang harus dapat dilaksanakan melalui penegakan hukum yang dilakukan oleh manusia-manusia. Dari

data yang diperoleh bahwa masih minimnya SDM yang mempunyai pengetahuan dan ketrampilan dalam menggunakan komputer, teknologi informasi (TI) guna mendukung kinerja BPD untuk melaksanakan tugas legislatif desa khususnya dalam penyusunan Perdes;

d. Faktor Sarana/Fasilitas TI

Dalam menjalankan prinsip tata kelola pemerintahan desa yang baik tidak mungkin akan berjalan lancar tanpa adanya dukungan sarana atau fasilitas yang memadai pula. Aspek teknologi informasi (TI) sangat penting mengingat manajemen urusan pemerintahan desa sudah berbasis *good vilage governace* yang mengutamakan prinsip transparansi dan akuntabel. Dari data yang diperoleh belum ada program komputer yang memadai untuk manajemen arsip data Perdes berbasis TI sehingga prinsip transparansi dan akuntabilitas kinerja BPD dapat diakses dengan mudah dan cepat oleh warga masyarakat.

e. Faktor Budaya Masyarakat

Hal yang menarik dari budaya masyarakat mojolaban mengenai minimnya Perdes yang dibuat berdasar kreasi desa dan lebih banyak Perdes yang bersifat rutinitas seperti perdes APBDes. Produktivitas Perdes tiap-tiap desa bervariasi. Materi muatan Perdes seyogyanya diambilkan dari kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat bukan materi transplantasi dari wilayah yang berbeda kebudayaan. Sebab jika materi muatan Perdes berasal dari nilai-nilai masyarakat, maka ada keterikatan batin yang lebih kuat untuk dapat menaati Perdes dengan sepenuh hati sehingga *social order* lebih mudah tercapai.

4. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Peran BPD dalam sistem pemerintahan desa berfungsi sebagai lembaga legislatif desa yang keberadaannya diatur dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, dan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo

Nomor 6 Tahun 2006. BPD berperan menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Adapun mekanisme penyusunan Peraturan Desa secara formal prosedural meliputi: (a) Persiapan Pembentukan Peraturan Desa; (b) Pembahasan Rancangan Peraturan Desa; (c) Penetapan dan Pengesahan Peraturan Desa; (d) Pembinaan dan Pengawasan Peraturan Desa; (e) Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Desa.

b. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penyusunan Perdes partisipatif di kecamatan Mojolaban terdiri dari 5 (lima) faktor yakni yuridis, politis, SDM anggota BPD, Sarana/Fasilitas Teknologi Informasi dan budaya masyarakat desa.

2. Saran

- a. Dalam rangka meningkatkan kualitas dan kuantitas Perdes partisipatif di kecamatan Mojolaban guna mendukung terciptanya *good village governance* perlu dilakukan berbagai upaya perbaikan bagi Pemerintahan Desa (Kepala desa dan BPD). Salah satunya dengan cara mengikuti pelatihan *legal drafting* Peraturan Desa untuk meningkatkan kompetensi pemerintahan desa guna memahami teori konseptual legal drafting berbasis peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Hendaknya BPD di kecamatan Mojolaban, berupaya serius untuk mengatasi masalah minimnya produktivitas Peraturan Desa dengan melakukan pendampingan baik dari bagian hukum Pemerintah kabupaten Sukoharjo maupun kalangan *expert*. Selain itu, perlu meningkatkan daya kreatifitas Peraturan Desa yang dibuat dan bukan sekedar yang bersifat rutinitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Sunggono, 2005. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Esmi Warassih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama.
- Gusdan Hanung Prabowo, 2008. “Beberapa Poin Pemikiran Menuju Legal Drafting di tingkat Desa”, *makalah* disampaikan dalam Pelatihan Legal Drafting bagi Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) se-Kecamatan Mojolaban, Sukoharjo.
- Hetifah Sj Sumarto, 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa*.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang*.
- Lexy J. Moleong, 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Moh. Fajrul Falaakh, 2007. *Beberapa Pendekatan Studi: Hukum Perundang-undangan*, Materi Perkuliahan Hukum Perundang-undangan pada Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta: UGM.
- Moh. Mahfud MD, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Sabian Utsman, 2010. *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sukoharjo, *Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa*.
-, *Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2003 tentang Badan Perwakilan Desa*
- Taufiqurrohman Syahuri, 2004. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.
- W. Gulo, 2002. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.