

PERANAN KEPALA DESA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA

Oleh : Muhammad Fadli Efendi
Email: fadliefendi650@gmail.com

Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Islam Malang
Jl. MT Haryono 193 Malang

Abstrak

Seorang Kepala Desa Sonowangi telah menjalankan peranannya dalam membuat regulasi hukum yakni Peraturan Desa, akan tetapi secara prosedur tahapan Pembentukan Peraturan Desa, Pemerintah Desa Sonowangi berjalan kurang sesuai dengan amanah Pasal 69 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Ada beberapa tahapan yang telah dilompati selama proses Pembentukan Peraturan Desa, seperti: tidak adanya penyerahan Rancangan Peraturan Desa kepada Bupati setelah penyusunan dan pembahasan untuk mendapatkan evaluasi, tidak adanya pencatatan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa setelah Rancangan Peraturan Desa tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Desa dan telah diundangkan. Beberapa hal yang disebutkan diatas dikarenakan adanya kendala SDM yang memang kurang memahami berbicara di bidang Hukum dan partisipasi masyarakat yang minim dalam menyupport Pembentukan Peraturan Desa dan pelaksanaan Peraturan Desa pun kurang begitu efektif.

Kata Kunci : Kepala Desa, Peraturan Desa

Abstract

A Village chief of Sonowangi has played a role in making legal regulations, namely the village regulation, but according to the procedures for the formation of village regulations, the government of the Sonowangi has a lack of compliance with Article 69 of Law No. 6 of 2014 concerning villages there have been several stages which have been skipped during the formation of village regulations, such as the absence of the village regulations drafting to the district head after the preparation and discussion to obtain an evaluation, the absence of records in the gazette village and village head after the village arrangement design was decided. Village regulations and promulgated some of the things mentioned above, due to the constraints of human resources who do not really understand about speaking in the field of law and the lack of communities participation in supporting the establishment of village regulations and the implementation of village regulations are not very effective.

Keywords: Village Head, Village Regulations

PENDAHULUAN

Kegiatan politik Perundang-undangan biasa disebut dengan pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur secara rinci dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan: pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

pengundangan. Pasal 1 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan, bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah 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 Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan merupakan sumber hukum utama di negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa kontinental atau *civil law system*. Indonesia merupakan negara yang sampai saat ini bercirikan sistem hukum Eropa Kontinental, banyak Sarjana Hukum yang berpendapat bahwa Indonesia menganut pluralisme hukum bahkan dinyatakan dengan istilah *hybrid law system* atau *mixed law system*. Namun secara formal ciri-ciri sistem hukum Eropa Kontinentallah yang menjadi corak ber hukum negara Indonesia. Peranan dan fungsi Peraturan Perundang-undangan sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara. Tertib tidak tertibnya masyarakat dipengaruhi Peraturan Perundang-undangan karena Peraturan Perundang-undangan dibentuk untuk membuat tatanan sosial yang tertib sesuai dengan cita-cita idealnya.¹

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Desa biasanya disebut dengan Peraturan Desa. Pemerintah Desa yang dimaksud adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Sehingga seorang Kepala Desa dapat mengajukan dan menetapkan Peraturan Desa.

Desa merupakan Ketatanegaraan Indonesia yang masih asli, menurut pendapat Soepomo. Hingga sekarang masih dapat terlihat dalam kehidupan sehari-hari ialah ketatanegaraan desa baik Desa di Jawa, di Sumatera, maupun di kepulauan Indonesia lainnya. Menurut A. Hamid S. Attamimi, dengan demikian maka hakekat Negara Republik Indonesia ialah desa yang sangat besar dengan unsur-unsur dan wawasan modern.²

Secara dinamika Pemerintahan Desa, desa Sonowangi juga menjalankan dan membentuk sebuah produk hukum Peraturan Desa guna menertibkan kehidupan masyarakat Sonowangi, Pemerintah Desa yakni Kepala Desa menjalankan Perannya sesuai amanah Undang-undang untuk membuat Peraturan Desa, akan tetapi secara pelaksanaannya Pemerintah Desa memiliki beberapa kendala, salah satunya adalah kurang memahami hukum-hukum yang berlaku di Indonesia ataupun aparat desa kurang mengerti berbicara terkait bidang hukum itu sendiri.

Pemerintahan desa kini memasuki sebuah sistem baru dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Adapun enam semangat utama dalam UU ini yaitu, penghargaan atas keberagaman, payung hukum pemerintahan desa, memberi anggaran langsung ke desa, *participatory budgeting*, membuka kesempatan berusaha melalui badan usaha milik desa, dan mendorong proses transfer teknologi.³

¹ Ahmad Redi. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama. (Jakarta: Sinar Grafika. 2018), hal. 1-2

² Sarman, dan Mohammad Taufik Makarao. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Cetakan Pertama. (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2012), hal. 2

³ Sirajuddin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Cetakan Pertama. Malang: Setara Press. 2016), hal. 328-329

Perkembangan dalam bidang hukum di Indonesia hari ini semakin banyak mengalami perubahan-perubahan yang signifikan, sehingga suatu hal yang menarik bagi saya untuk meneliti Undang-undang No. 6 Tahun 2014. Untuk tidak memperluas penelitian saya lebih menitik fokuskan pada Pasal 69 Undang-undang No. 6 Tahun 2014. Pasal 69 dalam Undang-undang tersebut menjelaskan tentang Peraturan Desa, bagaimana mekanisme pembentukan Peraturan Desa sebagai sebuah bentuk hukum tertulis yang sengaja dibuat oleh badan/lembaga yang berwenang yakni khususnya Pemerintah Desa.

Berdasarkan uraian diatas, maka yang menjadi pokok masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimana peranan Kepala Desa Sonowangi dalam pembentukan Peraturan Desa berdasarkan Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2014? Apa saja yang menjadi kendala-kendala Pemerintah Desa Sonowangi dalam hal pembentukan Peraturan Desa?

METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam mengkaji permasalahan diatas adalah metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan oleh peneliti dimana peneliti berada langsung pada objeknya, terutama mengumpulkan data dan berbagai informasi. Selain metode pendekatan yuridis sosiologis, penulis juga menggunakan metode pendekatan struktural-fungsional. Pendekatan Struktural-Fungsional ini dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban tentang masalah keefektifan bekerjanya seluruh struktur institusional hukum.⁴

Teknik yang digunakan untuk mendukung penelitian lapangan ini adalah sebagai berikut: wawancara atau *interview* dan studi dokumentasi.⁵ Kemudian teknik analisa data dalam penulisan ini dipergunakan analisa yang bersifat deskriptif analitis, artinya data yang telah ada atau diperoleh akan dianalisa dan digambarkan sedemikian rupa sehingga diperoleh suatu kesimpulan. Sedangkan yang dimaksud dengan metode deskriptif analisa adalah memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada dimasa sekarang yang bersifat aktual, kemudian data yang ada dikumpulkan, disusun, dijelaskan serta dianalisis.⁶

PEMBAHASAN

Pelaksanaan Peran Kepala Desa Sonowangi

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Dalam pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014 dijelaskan bahwa seorang Kepala Desa Berwenang menetapkan Peraturan Desa. Dalam hal Peraturan Desa hari ini menduduki peranan penting sebagai sebuah acuan dasar bergeraknya sebuah Pemerintahan Desa. Secara dinamika Pemerintahan Desa, desa Sonowangi juga menjalankan dan membentuk sebuah produk hukum Peraturan Desa guna menertibkan kehidupan masyarakat Sonowangi, Pemerintah Desa yakni Kepala Desa menjalankan perannya sesuai amanah Undang-Undang untuk membuat

⁴ Burhan Ashshofa. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan ketujuh. (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2013), hal. 46

⁵ Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum*". Cetakan Pertama. (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1983), hal. 9

⁶ *Ibid.* hal. 93

Peraturan Desa, akan tetapi secara pelaksanaannya Pemerintah Desa memiliki beberapa kendala, salah satunya adalah kurang memahami hukum-hukum yang berlaku di Indonesia ataupun aparat desa kurang mengerti berbicara terkait bidang hukum itu sendiri.

Di Desa Sonowangi ini terdapat beberapa Peraturan Desa yang telah dibentuk dan disahkan yakni Peraturan Desa tentang RPJMDES (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa), Peraturan Desa tentang RKPDES (Rencana Kerja Pemerintah Desa), Peraturan Desa tentang Tanah Khas Desa, Peraturan Desa tentang BUMDES (Badan Usaha Milik Desa), Peraturan Desa tentang APBDES (Anggaran Pendapatan Belanja Desa), Peraturan Desa tentang LPJ APBDES (Laporan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Belanja Desa), Peraturan Desa tentang PAK APBDES (Perubahan Anggaran Kerja Anggaran Pendapatan Belanja Desa). Untuk lebih jelas dan rincinya Produk hukum Peraturan Desa yang telah dibentuk dan disahkan dipaparkan dalam tabel sebagai berikut:

TABEL 1.1: Peraturan Desa di Desa Sonowangi

No.	No. PERDES	TENTANG	TANGGAL PENETAPAN
1.	No. 3 Tahun 2013	RPJMDES	30 November 2013
2.	No. 1 Tahun 2016	TKD (Pengelolaan Tanah Khas Desa)	1 Januari 2016
3.	No. 2 Tahun 2016	PAK APBDES (Perubahan Anggaran Kerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa)	September 2016
4.	No.3 Tahun 2017	APBDES 2017	21 Maret 2017
5.	No. 5 Tahun 2017	RKPDES (Rencana Kerja Pemerintah Desa)	Desember 2017
6.	No. 1 Tahun 2018	LPJ APBDES	31 Januari 2018
7.	No. 2 Tahun 2018	BUMDES (Badan Usaha Milik Desa)	5 September 2018

Kepala Desa Sonowangi menyampaikan bahwa dalam hal penyusunan, pembahasan terkait Rancangan Peraturan Desa, kami Pemerintah Desa melibatkan peran serta dari BPD (Badan Permusyawaratan Desa), bahkan masyarakat pun diundang untuk mendapatkan saran-saran demi kebaikan bersama. Akan tetapi sedikit masyarakat yang datang untuk mengenai hal ini, bahkan hanya Perangkat Desa dan BPD saja yang menghadiri penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Desa.

Menurut Kepala Desa bahwa, dirinya tidak pernah laporkan ke Bupati, jangkakan ke Bupati ke pak Camat kami tidak memberikan draf Rancangan

Peraturan Desa tersebut untuk mendapatkan evaluasi kepada Bupati. Bukan kah dalam hal Pembentukan Peraturan Desa tentang APBDES, Pungutan, tata ruang, dan Organisasi Pemerintahan Desa itu harus mendapatkan Evaluasi oleh Bupati pak? Kepala Desa menjawab, kami sama sekali kurang mengerti bahwa harus ada Evaluasi dari Bupati terkait Peraturan Desa tersebut.

Menurut Sekretaris Desa Sonowangi, jawaban Sekretaris Desa bahwa terkait pada saat pengundangan Peraturan Desa atau pengesahan Peraturan Desa tidak pernah di masukan dalam Lembaran Desa serta dibuatkan yang namanya Berita Acara Desa. Hal ini sebenarnya kami kurang begitu mengetahui apa-apa saja yang harus kami lakukan selama tahapan Pembentukan Peraturan Desa. Secara prosedur sebenarnya kami Pemerintah Desa Sonowangi kurang memahami, akan tetapi kami tetap membuat Peraturan Desa karena Peraturan Desa ini sangat dibutuhkan sekali dalam menjalankan roda Pemerintahan Desa Sonowangi.

Kepala Desa Sonowangi telah menjalankan peranannya dalam Pembentukan Peraturan Desa, yang dimana Pemerintah Desa Sonowangi telah menerbitkan 7 Peraturan Desa.

Sesuai dengan Pasal 69 ayat (3 s/d 11) Undang-undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 dijelaskan, Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa, Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintahan Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati atau Wali Kota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa, hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh bupati/wali kota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh bupati/wali kota, dalam hal Bupati/Wali Kota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Kepala Desa wajib memperbaikinya, Kepala Desa diberikan waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi, dalam hal Bupati/Wali Kota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya, Rancangan Peraturan Desa tersebut wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa, masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa, Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa.

Pemerintah Desa juga tidak pernah menyerahkan Rancangan Peraturan Desa kepada Bupati dan pada saat Peraturan Desa diundangkan, Pemerintah Desa tidak memasukan dalam Lembaran Desa dan tidak membuat Berita Desa. Yang terpenting Pemerintah Desa dapat menerbitkan Peraturan Desa tersebut guna kelancaran Penyelenggaraan Desa Sonowangi, seperti yang telah disampaikan oleh Sekretaris Desa Sonowangi.

Kendala-kendala Pemerintahan Desa Sonowangi

Tentu dalam proses Pembentukan Peraturan Desa di Desa Sonowangi pun mengalami sebuah kendala-kendala disetiap tahapan Pembentukan Peraturan Desa, Sebagai jenis Peraturan Perundang-undangan, pembentukan Peraturan Desa tunduk pula pada tahapan Peraturan Perundang-undangan, mulai dari

perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Kendala-kendala Pemerintah Desa Sonowangi selama proses Pembentukan Peraturan Desa adalah sebagai berikut:

1. Sumber Daya Manusia (SDM) Perangkat Desa sebagai Pembentuk Peraturan Desa yang kurang memahami hukum dikarenakan Perangkat Desa hanya lulusan SMP dan SMA, sehingga ketidakpahaman akan prosedur Pembentukan Peraturan Desa banyak hal yang dilompati, seperti:
 - a) Tidak adanya penyerahan Rancangan Peraturan Desa kepada Bupati untuk mendapatkan Evaluasi setelah penyusunan dan pembahasan;
 - b) Pada saat tahapan penetapan atau pengesahan Sekretaris Desa tidak memasukan dalam Lembaran Desa;
 - c) Kemudian pada Tahapan Pengundangan Peraturan Desa tidak dibuatkan sebuah Berita Desa.
2. Minimnya partisipasi masyarakat untuk menghadiri undangan Pemerintah Desa dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Desa, serta partisipasi masyarakat dalam melaksanakan Peraturan Desa yang telah di tetapkan.
3. Secara materi muatan Peraturan Desa Pemerintah Desa pun dalam pembuatan konsideran masih kurang update terkait Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Paparan diatas menggambarkan kendala-kendala yang telah dialami oleh Pemerintah Desa Sonowangi selama proses Pembentukan Peraturan Desa. Informasi ini didapatkan dari proses wawancara antara penulis dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Sonowangi.

Kapasitas pembentuk Peraturan Perundang-undangan mempengaruhi kualitas suatu Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk. Tentu dalam praktik pembentuk ini dibantu oleh perangkat yang berada dibawahnya. Sama halnya dengan Peraturan Desa di Desa Sonowangi kapasitas para pembentuk Peraturan Desa juga tentunya mempengaruhi kualitas dari Peraturan Desa itu sendiri, dikarenakan minimnya pemahaman para pembentuk Peraturan Desa mengakibatkan kualitas secara muatan materi pun banyak terjadi kesalahan-kesalahan. Selama proses wawancara yang dilakukan oleh penulis pun telah meminta dokumen-dokumen Peraturan Desa yang ada di Desa Sonowangi guna melihat muatan materi Peraturan Desa yang sudah ditetapkan dan/atau disahkan. Setelah penulis melihat Peraturan Desa yang ada, bahwa secara muatan materi masih banyak kesalahan-kesalahan didalam konsiderannya, secara pertimbangan mengingatnya masih menggunakan acuan Peraturan Perundang-undangan yang lama atau yang sudah tidak berlaku.

Upaya-upaya Pemerintahan Desa Sonowangi

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa guna mempunyai sebuah produk hukum yakni Peraturan Desa, Kepala Desa Sonowangi tetap berinisiatif berupaya keras membentuk Peraturan Desa, sewalaupun secara SDM perangkat desa kurang memahami bicara di bidang hukum dan prosedur pembentukan sebuah Peraturan Desa.

Salah satu upaya yang dilakukan adalah mengadakan study banding dengan Pemerintah Desa tetangga terdekat Desa Sonowangi, dan juga mengadakan konsultasi dengan beberapa teman-teman Perangkat Desa yang sedikit memahami di bidang hukum. Beberapa hal diatas dilakukan karena memang kendala SDM Perangkat Desa Sonowangi kurang mengerti berbicara di bidang hukum, dan secara prosedur Pembentukan Peraturan Desa pun masih belum memahami sepenuhnya.

Sehingga hasilnya Pemerintah Desa Sonowangi tetap dapat menerbitkan Peraturan Desa seperti yang telah dipaparkan sebelumnya. Walaupun Peraturan Desa yang telah diterbitkan masih banyak hal kekurangan-kekurangan secara muatan materi dan banyak melompati beberapa tahapan dalam pembentukan Peraturan Desa.

PENUTUP

Kepala Desa Sonowangi telah menjalankan Peranannya dalam Pembentukan Peraturan Desa, akan tetapi kurang berdasarkan sebagaimana termuat dalam Pasal 69 Undang-undang No. 6 Tahun 2014. Padahal secara Tahapan Pembentukan Peraturan Desa tunduk pula pada tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Secara tahapan Pembentukan Peraturan Desa Pemerintah Desa Sonowangi telah melompati beberapa tahapan seperti; a) Tidak adanya penyerahan Rancangan Peraturan Desa kepada Bupati untuk mendapatkan Evaluasi setelah penyusunan dan pembahasan. b) Pada saat tahapan penetapan atau pengesahan Sekretaris Desa tidak memasukan dalam Lembaran Desa, c) Kemudian pada Tahapan Pengundangan Peraturan Desa tidak dibuatkan sebuah Berita Desa. Hal ini dikarenakan memang terdapat beberapa kendala-kendala yang dialami oleh Pemerintah Desa Sonowangi salah satunya adalah Sumber Daya Manusia (SDM) Perangkat Desa sebagai Pembentuk Peraturan Desa yang kurang memahami hukum dikarenakan Perangkat Desa hanya lulusan SMP dan SMA, sehingga ketidakpahaman akan prosedur Pembentukan Peraturan Desa banyak hal yang dilompati. Akan tetapi Kepala Desa Sonowangi tetap berupaya keras untuk dapat menetapkan Peraturan Desa dalam rangka memiliki sebuah produk hukum sebagai acuan dasar menyelenggarakan Pemerintahan Desa Sonowangi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad, Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Burhan, Ashshofa. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Ronny, Hanitjo Soemitro. 1983. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sarman, dan Mohammad Taufik Makarao. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Sirajuddin, *et al.* 2016. *"Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah"*. Malang: Setara Press.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang RI No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan.

Undang-undang RI No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan Pemerintah RI No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana
Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.