



REFORMULASI PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DESA DI KECAMATAN MATTIRO BULU KABUPATEN PINRANG

Hasanuddin Hasim¹, Indah Fitriani Sukri², Muh. Aslam Syah³, Usmaida⁴, Dhea Patricia⁵

¹ Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Parepare, Indonesia. Email: nurahmadfhaudzan@iainpare.ac.id

² Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Parepare, Indonesia. Email: syafaatanugrah@iainpare.ac.id

³ Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Parepare, Indonesia. Email: muh.aslamsyah@iainpare.ac.id

⁴ Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Parepare, Indonesia. Email: usmaida@iainpare.ac.id

⁵ Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Parepare, Indonesia. Email: dheapatricia@iainpare.ac.id

Abstrak

Tulisan ini merupakan tulisan yang bergerak sebagai laporan pengabdian kepada masyarakat dari program studi hukum tata negara. Target kegiatannya adalah untuk mengadakan reformulasi penyusunan rancangan peraturan desa di Kecamatan Mattiro Bulu Kabupaten Pinrang. Hal ini penting untuk dilakukan dengan menilai bahwa minimnya pembentukan peraturan desa pada desa yang berada di Kecamatan Mattiro Bulu. Hal tersebut terjadi karena disebabkan polemik kurangnya tenaga ahli dan tidak terbentuknya budaya hukum yang sesuai dengan budaya hukum yang ada dalam mekanisme formil dalam pembentukan peraturan desa yakni Undang-Undang No. 16 Tahun 2014 tentang Desa *juncto* Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 16 Tahun 2014 *juncto* Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa. Metode yang digunakan yakni metode ceramah dengan mengaktifkan ruang diskusi dengan mekanisme tanya jawab antara pemateri dan peserta. Adapun peserta yakni Kepala Desa dan Ketua Badan Permusyawaratan Desa dari seluruh Desa di Kecamatan Mattiro Bulu Kabupaten Pinrang. Hasil yang diperoleh yakni adanya pemahaman baru yang muncul dari unsur pemerintahan desa tentang penyusunan peraturan desa baik secara materiil maupun formil.

Kata Kunci: Peraturan Desa, Pemerintahan Desa, Reformulasi

1. Pendahuluan

Bagi negara yang menganut supremasi hukum, sudah sepatutnya segala bentuk penjalanan pemerintahan harus senantiasa berdasar serta berlandaskan pada hukum. Sementara output dari hukum jika meninjau dari sudut pandang aliran positivisme hukum yakni berupa produk hukum yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dalam mengeluarkan produk hukum yang terkait. Dan dalam pembentukan produk hukum, terdapat beberapa formulasi mekanisme yang diatur sebagai 'aturan main' yang disebut sebagai formalitas hukum. Kedudukan formalitas hukum atau yang lebih lumrah disebut sebagai "hukum formil" merupakan sebuah serangkaian proses yang dijadikan

sebagai bentuk keseriusan serta kehati-hatian dalam hal membentuk sebuah produk hukum. Berdasarkan landasan tersebutlah, kedudukan formalitas hukum menjadi salah satu budaya hukum yang mengakar dalam pembentukan produk hukum itu sendiri.

Untuk menjamin formalitas hukum tersebut terlaksana sebagai mana mestinya, maka dibentuklah formalitas hukum yang berlandaskan hukum. Hal tersebut dilakukan tidak lain dan tidak bukan merupakan bentuk perjalanan atas supremasi hukum dan untuk membentuk legalitas atas kedudukan hukum formalitas hukum tersebut. Formalitas hukum yang berlandaskan hukum bertujuan untuk dijadikan sebagai formula dalam hal pembentukan hukum yang berdasar pada mekanisme formil atas formalitas hukum. Sehingga dalam hal pembentukan produk hukum, senantiasa berpatokan pada aturan formal yang menjadi formulasi mekanisme yang telah diatur dalam formalitas hukum terkait.

Kedudukan formalitas hukum di Indonesia ditempatkan secara spesifik dalam sebuah undang-undang yang menjadi regulasi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi salah satu bentuk riil atas formalitas hukum dalam pembentukan produk hukum. Sehingga segala macam produk perundang-undangan harus senantiasa berpedoman terhadap formalitas hukum yang telah diatur di dalam UU *a quo*.

Kepatuhan terhadap produk hukum yang telah dibahas dan ditetapkan memang menjadi idealisme dari setiap pembentukan hukum. Hal itu tidak terkecuali dalam hal aturan mengenai formalitas hukum yang dalam hal ini merupakan aturan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (UU 13/2022). Namun berkaca pada das sein dalam setiap aturan hukum yang terjadi, produk hukum yang telah ditetapkan tidak dijamin akan mendapatkan efektivitas penuh atas pemberlakuannya. Hal demikian dimungkinkan terjadi oleh beberapa faktor, salah satunya ialah ketidaktahuan akan hukum yang berlaku.¹ Jika dikaitkan dengan formalitas hukum yang dalam hal ini yakni pembentukan peraturan perundang-undangan, juga memungkinkan tidak sesuai dengan formula yang telah ditetapkan pada UU *a quo* yang disebabkan oleh kurangnya kesadaran hukum penyusun ataupun kurangnya pengetahuan dalam teknis formal proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Hal tersebut dimungkinkan terjadi dalam setiap lapisan peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah peraturan desa. Kedudukan peraturan desa sejatinya merupakan sebuah produk hukum yang dikeluarkan oleh desa untuk dijadikan sebagai landasan hukum dalam perjalanan urusan pemerintahan desa dan rumah tangga desa.² Penyusunan peraturan desa juga harus senantiasa berpedoman terhadap Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebab peraturan desa juga diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini telah diatur secara *explicit verbis* di dalam UU *a quo* pada pasal 8 ayat (1) dan secara spesifik disebutkan di dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 1 ayat (7) yang mengklasifikasikan Peraturan Desa sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.

¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2009).

² Putera Astomo, 'Kedudukan Dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal Konstitusi*, 15.2 (2018), 282 <<https://doi.org/10.31078/jk1523>>.

Sehingga seyogyanya peraturan desa juga senantiasa berpedoman terhadap formalitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Walaupun dalam penyusunan peraturan desa, Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) telah memiliki pemahaman dasar atas sistematika formil dalam penyusunan peraturan desa. Namun tetap diperlukan sebuah upaya sosialisasi yang dilakukan oleh pihak ketiga untuk memberikan pemahaman atas teknis pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah mengalami perubahan beberapa kali. Maka untuk mengejar progresifnya pergerakan hukum tersebut, maka diperlukan upaya tambahan untuk membentuk pemahaman atas mekanisme formil dalam hal pembentukan peraturan desa.

2. Metode

Program Pengabdian Kepada Masyarakat ini dilaksanakan oleh Program Studi Hukum Tata Negara IAIN Parepare yang bekerja sama dengan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP2M) IAIN Parepare. Kegiatan ini dilaksanakan di Kecamatan Mattirobulu, Kabupaten Pinrang, Provinsi Sulawesi Selatan yang mencakup beberapa desa yakni Marannu, Pananrang, Alitta, Padaelo, Padakkalawa, Bunga dan Makkawaru.

Adapun metode yang digunakan dalam kegiatan ini merupakan metode presentasi yang menggunakan power point sebagai alat bantu dalam menyampaikan materi dengan lebih interaktif. Sementara untuk metode pelaksanaannya yakni dengan menggunakan metode ceramah dan diskusi yang diselingi dengan tanya jawab dari peserta yang merupakan Kepala Desa dan ketua BPD dari masing-masing desa. Program kegiatan pengabdian ini dilakukan dengan sebuah pengharapan adanya reformulasi dalam penyusunan rancangan peraturan desa yang sesuai dengan aturan formil yang berlaku dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan desa

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Teknis Pembentukan Peraturan Desa

Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa merupakan Kepala Desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa atau jika dianalogikan Pemerintah Desa merupakan lembaga eksekutif yang bertugas untuk menjalankan undang-undang dan pemerintahan. Sementara Badan Permusyawaratan Desa atau BPD merupakan sebuah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang merupakan wakil dari penduduk desa yang ditetapkan secara demokratis dan jika dianalogikan, maka BPD dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Hal ini dapat dilihat dari aspek fungsi keterwakilan yang dihadirkan dalam fungsi BPD sebagai representasi dari masyarakat desa. Dimana kedua struktur pemerintahan tersebut memiliki tugas dan fungsinya masing-masing yang diatur melalui peraturan perundang-undangan.

Sejatinya struktur pemerintahan desa merupakan pemerintahan yang telah dijamin dalam pelaksanaan otonomi daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 18 ayat (1) yang secara garis besar menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang terdiri dari daerah provinsi dan tiap kabupaten dan kota yang memiliki pemerintahan daerah yang diatur di dalam undang-undang. Kedudukan pemerintahan desa sejatinya disebutkan secara *expressis verbis* sebagai bagian mikro dari pemerintahan daerah

yang berada di bawah yurisdiksi kabupaten. Namun kedudukan desa memiliki posisi yang spesial sebab diberikan otonomi khusus untuk menentukan pemilihan Kepala Desa yang berdasar pada pemilihan umum.

Keberadaan pemerintahan desa sejatinya telah dilegitimasi secara hukum oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Jika melihat dari konsideran menimbang, pembentukan legitimasi hukum (UU 6/2014 tentang Desa) dibentuk atas dasar bahwa desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan juga berperan dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Lebih lanjut bahwa UU 6/2014 tentang Desa dibentuk atas urgensi atas perlindungan dan pemberdayaan desa agar supaya desa menjadi lebih kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.³ Formulasi hukum tersebut merupakan sebuah bentuk penghormatan atas eksistensi desa yang menjadi salah satu lapisan dasar dalam struktur pemerintahan. Sehingga diperlukan pondasi yang kuat atas keberadaan desa dengan memeberikan legitimasi hukum secara *lex specialis* yang mengatur tentang Desa.

Sementara jika meninjau dari aspek keberadaan hukum mengatur mengenai peraturan desa. Hal itu telah dituliskan pada UU 6/2014 tentang Desa secara parsial pada bab VIII tentang Peraturan Desa yang mensyaratkan beberapa aturan *general* tentang mekanisme pembentukan peraturan desa. Dimana pada pasal 69 ayat (1) juga mengklasifikasikan tentang jenis peraturan yang terdiri dari peraturan desa, peraturan bersama Kepala Desa dan peraturan Kepala Desa.⁴

Peraturan desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dan disusun bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Materi muatan peraturan desa diamanatkan oleh UU 6/2014 tentang Desa agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika fokus terhadap frasa “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, maka hal tersebut merupakan amanat dari hukum formiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini diatur di dalam UU 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini sejatinya berkesesuaian dengan teori yang dipaparkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dalam ajarannya tentang *the hierarchy of law norm* yang kemudian mendeskripsikan hukum (perundang-undangan) selayaknya anak tangga yang berjenjang dan berdasar pada satu hukum tertinggi yakni norma dasar (*grundnorm*).⁵ Teori tersebut kemudian diatur di dalam UU 13/2022 tentang P3 yang mendeskripsikan hierarki hukum dan tidak dibolehkan bagi hukum yang berada di bawah untuk bertentangan dengan hukum yang ada di atasnya atau dengan kata lain relasi vertikal antar hukum. Sehingga materi muatan yang berada dalam peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

³ Andi Pangerang Moenta and Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018).

⁴ Adesandra and Andini Marshanda, ‘Refleksi Konstitusi Terhadap Peranan Lembaga Perwakilan Dalam Bingkai Negara Demokrasi Indonesia (Perspektif Ilmu Negara)’, *JURNAL SULTAN: Riset Hukum Tata Negara*, 1.1 (2022), 27–36.

⁵ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, 24th edn (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Sementara peraturan bersama Kepala Desa merupakan sebuah peraturan yang dibuat secara kolektif oleh beberapa desa untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini secara jelas termaktub di dalam pasal 70 UU 6/2014 tentang Desa yang menuliskan bahwa peraturan bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih Kepala Desa yang melakukan kerja sama antar-desa. Hal ini dapat dimungkinkan terjadi, mengingat kondisi desa yang memerlukan legitimasi hukum atas kepentingan bersama yang ingin dicapai oleh beberapa desa. Sehingga melalui aturan bersama Kepala Desa ini, kepentingan tersebut dapat diakomodir melalui legitimasi oleh hukum yang berbentuk produk hukum.

Perihal hal teknis penyusunan peraturan desa telah diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa. Kehadiran Permendagri *a quo* merupakan tindak lanjut atas ketentuan pasal 89 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 tentang Desa. Hal ini dibutuhkan atas hukum formiil untuk mengatur perihal teknis dalam pembentukan peraturan desa. Teknis yang dimaksudkan adalah mekanisme penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan serta evaluasi yang dijadikan sebagai landasan formiil atas penyusunan peraturan desa.

Formulasi penyusunan peraturan desa yang terdapat di dalam Permendagri *a quo* mengatur beberapa ketentuan yakni :

- a Penyusunan rancangan peraturan desa dapat diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan BPD (pasal 6 dan pasal 7)
- b Rancangan peraturan desa (Ranpredes) wajib dikonsultasikan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terdampak langsung dengan materi muatan dalam pengaturan dan dapat dikonsultasikan dengan camat (pasal 6)
- c BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan peraturan desa kecuali terkait rencana pembangunan jangka menengah desa, rencana kerja pemerintah desa, APB Desa dan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan desa (pasal 7)
- d Anggota BPD dapat mengusulkan rancangan peraturan desa kepada ketua BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan peraturan desa dari BPD (pasal 7)

Dapat dilihat dari ketentuan yang diatur di dalam permendagri tersebut, bahwa terdapat sinergitas antara Kepala Desa dan BPD yang memiliki relasi kerja kolektif dan kolegial dalam hal penyusunan peraturan desa. Hal ini sejatinya diperlukan sebagai mekanisme untuk mengadakan fungsi *checks and balances* dalam sebuah struktur pemerintahan desa. *Checks and balances* merupakan sebuah mekanisme *distribution of power* atau distribusi kekuasaan yang bertujuan untuk menghindari adanya *centralization of power* atau sentralisasi kekuasaan pada satu pihak dan menjadi mekanisme preventif terkait penyalahgunaan kekuasaan.⁶ Maka dapat dikatakan bahwa relasi kekuasaan antara BPD dan Kepala Desa merupakan relasi kekuasaan yang sejajar dan saling mengimbangi satu sama lain terkhusus dalam aspek pembentukan hukum dalam hal ini peraturan desa.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012).

Sementara dalam Permendagri No. 111/2014 juga mengatur lebih lanjut perihal formulasi pembahasan dalam pembentukan peraturan desa yang secara garis mengatur beberapa hal yakni :

- a Dalam hal pembahasan rancangan peraturan desa, BPD diamanatkan untuk mengundang Kepala Desa (pasal 8)
- b Apabila terdapat kondisi di mana rancangan peraturan desa ingin ditarik kembali, maka dapat ditarik dengan syarat rancangan peraturan desa tersebut belum dibahas sama sekali (pasal 9)
- c Rancangan peraturan desa dapat ditarik kembali dalam kondisi terdapat persetujuan antara pihak pemerintah desa dan BPD (pasal 9)
- d Apabila rancangan peraturan desa telah disetujui, maka pihak BPD menyampaikan kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa selambat-lambatnya tujuh hari setelah kesepakatan dan Kepala Desa wajib ditandatangani oleh Kepala Desa paling lambat 15 (lima belas) hari pasca diterimanya rancangan peraturan desa dari BPD. (pasal 10)

Pada ketentuan tersebut diketahui bahwa ada konsep kerja sama yang telah diatur secara teknis mengenai proses pembahasan rancangan peraturan desa oleh BPD dan Kepala Desa. Serta dapat diketahui bahwa terdapat ketentuan hukum yang bersifat mengikat dan memaksa yang meregulasi terkait pembentukan peraturan desa. Hal ini sejatinya bertujuan untuk adanya proses yang jelas dan transparan dalam hal pembentukan peraturan desa demi terciptanya pemerintahan yang demokratis yang berlandaskan hukum.

Dalam hal penetapan rancangan peraturan desa yang diatur di dalam Permendagri No. 111 Tahun 2014 pada pasal 11 mengamanatkan kepada Sekertaris Desa untuk mengundang rancangan peraturan desa yang telah ditandatangani oleh Kepala Desa dan hal tersebut bersifat wajib untuk diundangkan. Akan tetapi, dalam hal Kepala Desa tidak menandatangani rancangan peraturan desa tersebut, maka rancangan tersebut tetap wajib diundangkan dan memiliki kedudukan yang sah sebagai peraturan desa. Proses penetapan yang dilakukan telah melewati proses pembahasan dan telah mencapai persetujuan dari Kepala Desa dan BPD secara materil. Maka beranjak dari konsensus tersebut, sudah sewajarnya apabila rancangan peraturan desa tersebut tidak ditandatangani oleh Kepala Desa, kedudukan hukum rancangan undang-undang tersebut sudah sah secara materil pada proses pembahasan.

Pada proses penyebarluasan Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Desa telah membentuk sebuah mekanisme teknis. Pada pasal 13 ayat (1) memberikan penekanan bahwa penyebarluasan informasi perihal rancangan peraturan desa dimulai sejak penetapan rencana penyusunan rancangan peraturan desa, pembahasan rancangan peraturan desa hingga pengundangan peraturan desa dan beban pertanggungjawaban penyebarluasannya diberikan kepada Pemerintah Desa dan BPD. Sehingga dapat diketahui bahwa proses penyebarluasan setidaknya diamanatkan untuk dimulai semenjak adanya penetapan untuk membahas suatu rancangan peraturan desa tertentu. Hal ini tentu saja tidak terlepas dari tujuan untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam hal pembentukan rancangan peraturan desa.

Memang salah satu hal vital yang tidak dapat terlewatkan dalam hal pembentukan peraturan desa yakni keberadaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa. Hal ini tentu saja

menjadi vital disebabkan oleh keberadaan validasi keberlakuan hukum pada akhirnya berada di tangan masyarakat. Sebab keberlakuan hukum, terutama peraturan desa sangat dekat dengan masyarakat sehingga produk hukum yang dihasilkan harus memiliki daya laku yang lama serta kegunaan yang efektif dan dapat merespon kebutuhan hukum masyarakat desa.⁷

Masyarakat dapat secara aktif berpartisipasi dalam pembentukan peraturan desa melalui musyawarah desa. Musyawarah desa berdasarkan UU No. 6/2014 tentang Desa pada pasal 1 ayat (5) mendefinisikan desa musyawarah desa sebagai musyawarah yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan unsur masyarakat desa untuk menyepakati perihal yang bersifat strategis. Keberadaan musyawarah desa menjadi salah satu hal yang sangat vital bagi masyarakat desa untuk menyuarakan aspirasinya dalam sebuah dialog bersama dengan unsur pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa mengingat relasi politik antara ketiga pihak tersebut yang mensyaratkan adanya struktur politik yang jelas antara ketiga pihak terkait.

Keterlibatan pihak masyarakat desa dalam proses pembentukan peraturan desa menjadi hal yang absolut untuk dikonsultasikan mengingat dampak dari peraturan desa yang bersangkutan langsung dengan masyarakat desa. Hal ini telah diatur di dalam UU 16/2014 tentang Desa *juncto* Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 2014 *juncto* Permendagri No. 111/2014. Di dalam materi muatan yang terkandung di dalam perundang-undangan tersebut, mengatur secara *explicit verbis* perihal partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan desa. Sehingga berangkat dari hal tersebutlah, maka partisipasi masyarakat merupakan hal yang absolut mengingat legitimasi hukum yang telah ditetapkan.

Salah satu jalur yang dapat ditempuh masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya adalah melalui BPD yang notabene sebagai representasi langsung dari masyarakat. Hal ini bertalian erat dengan fungsi BPD sebagai salah satu *stakeholder* dalam pembentukan peraturan desa. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang merupakan representasi masyarakat, sudah merupakan tanggungjawab moral bagi BPD untuk mendengar aspirasi masyarakat desa demi terlaksananya pemerintahan yang demokratis. Hal ini juga vital mengingat peran BPD yang berperan untuk mengawasi dan meminta keterangan dari penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Desa. Sehingga, BPD memiliki kekuasaan serta menjadi representasi langsung dari masyarakat untuk mengawasi terjadinya proses pelaksanaan pemerintahan desa oleh Pemerintah Desa.⁸

3.2. Reformulasi Penyusunan Rancangan Peraturan Desa di Kecamatan Mattiro Bulu

Kecamatan Mattiro Bulu merupakan sebuah kecamatan yang bertempat di Kabupaten Pinrang Provinsi Sulawesi Selatan. Kecamatan Mattirobulu sendiri memiliki tujuh (7) desa dan dua (2) kelurahan yang terdiri dari Kelurahan Manarang, Kelurahan Padaidi, Desa Alitta, Desa Bunga, Desa Makkawaru, Desa Marannu, Desa Padaelo, Desa Padakkalawa dan Desa Pananrang. Setiap dari wilayah tersebut terdiri dari unsur pemerintahannya sendiri untuk mengatur dan menunjang

⁷ Utang Rosidin, 'Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa Yang Aspiratif', 4.105 (2019) <<https://doi.org/10.23920/jbmh.v4n1.10>>.

⁸ Melysa Nurfadillah and Siti Fatimah, 'ANALISIS PELAKSANAAN KERJASAMA KEPALA DESA DENGAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PEMBANGUNAN DESA (STUDI PADA DESA SARI MULYA KECAMATAN SUNGAI LOBAN KABUPATEN TANAH BUMBU)', *Jurnal Ilmiah Ekonomi Bisnis*, d, 2022, 21–36.

wilayah tersebut tidak terkecuali desa-desa yang memiliki Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai struktur pemerintahan yang melekat di desa tersebut.

Keberadaan unsur pemerintahan desa sudah sewajarnya menjadi pilar dalam hal pengelolaan wilayah yang menjadi yurisdiksinya. Kategorisasi desa berdasarkan hak asal usul, prakarsa masyarakat dan/atau masyarakat tradisional dihormati keberadaannya dan diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di wilayahnya berdasarkan kepentingan dari masyarakat setempat dan tak terkecuali desa-desa yang berada di wilayah Kecamatan Mattirotulu.

Pada yurisdiksi sebuah desa, memang dikenal bahwa keberadaan peraturan desa menjadi peraturan perundang-undangan yang kewenangan pembentukannya dimiliki oleh BPD bersama dengan Kepala Desa. Akan tetapi, sejauh ini proses pembentukan peraturan desa yang ada di Kecamatan Mattirotulu cukup minim mengingat bahwa peraturan desa merupakan yurisdiksi dari Pemerintahan Desa.

Hal itulah yang kemudian mendorong urgensi atas reformulasi penyusunan rancangan peraturan desa. Hal ini dikarenakan kedudukan peraturan desa harus senantiasa menjawab kebutuhan hukum dari masyarakat desa. Keberadaan desa yang memiliki kewenangan untuk mengatur pemerintahannya sendiri dapat memicu terjadinya sikap apatis yang kemungkinan disebabkan oleh kurangnya pemahaman mengenai teknis pembentukan peraturan desa. Sehingga dapat menyebabkan kurangnya pembentukan peraturan desa yang ada di daerah tersebut dan kurang merespon kebutuhan hukum masyarakat.

Beberapa hal yang bertalian dengan kepentingan penjalanan pemerintahan yang seyogyanya harus dibentuk menjadi peraturan desa yakni keberadaan peraturan desa yang memuat tentang rencana pembangunan jangka menengah desa, rencana kerja pemerintah desa, APB Desa dan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa. Beberapa hal tersebut sejatinya diatur dan diberikan legitimasi secara hukum melalui peraturan desa. Sebab beberapa hal tersebut merupakan salah satu hal vital dan mendasar dalam menjalankan administrasi maupun rencana yang akan dilakukan untuk desa nantinya. Dimana dalam pembentukan tersebut, harus melalui proses formil yang telah ditetapkan melalui hukum yang berlaku. Sehingga dibutuhkan pemahaman yang jelas perihal teknis penyusunan rancangan peraturan desa yang sistematis dan sesuai dengan mekanisme formil yang berlaku.

Salah satu hal vital yang ditemukan di lapangan yakni teknis penulisan konsideran mengingat yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Konsideran mengingat menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3) menuliskan pada Lampiran II pada Bab I tentang Kerangka Peraturan Perundang-Undangan menuliskan bahwa frasa mengingat merupakan sebuah landasan hukum yang menjadi landasan atas pembentukan peraturan tersebut. Konsideran mengingat menjadi hal yang vital dalam sebuah perundang-undangan sebab dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan tidak diperkenankan untuk bertentangan dengan hukum yang berada di atasnya. Hal ini dapat diartikan bahwa semua produk hukum harus senantiasa bertalian dengan hukum yang ada di atasnya. Maka dengan

demikian, peraturan desa pun harus bertalian dengan peraturan yang ada di atasnya dan hal tersebut harus dicantumkan ke dalam peraturan desa pada konsideran mengingat secara hierarkis yang dimulai dari UUD hingga ke Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada penyusunan peraturan desa sebagai sebuah produk hukum yang ada pada tingkat desa kiranya harus memuat landasan yang menjadi acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis. Unsur filosofis yakni hukum yang dibentuk itu berdasaka cita hukum yang diperuntukkan kepada kesejahteraan masyarakat. Aspek sosiologis adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus senantiasa memenuhi unsur-unsur dari aspirasi masyarakat yang disalurkan dan berdasar pada kebutuhan hukum oleh masyarakat. Sementara aspek yuridis bahwa dalam pembentukan peraturan harus mengedepankan supremasi hukum (*law supremacy*) dan kepastian hukum (*law certainty*) dan non-kontradiksi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Tapi tak bisa dipungkiri bahwa salah satu problema yang dihadapi dalam pembentukan peraturan desa yakni keberadaan pemahaman lanjutan dari sturktur ketatanegaraan dalam hal ini mekanisme pembentukan dan sifat peraturan peundangan-undangan. Salah satu temuan di lapangan menunjukkan bahwa terdapat pemahaman akan 'kadaluwarsanya' sebuah peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi pada Peraturan Daerah Kabupaten Pinrang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. Mekanisme pemahaman aparat desa tentang konsideran mengingat, bahwa undang-undang yang sudah lama tidak dapat dipergunakan lagi sebab konsepsi 'kadaluwarsa'. Akan tetapi, jika meninjau dari aspek keberlakuan hukum, maka sebuah perundang-undangan dapat dinyatakan tidak berlaku apabila peraturan tersebut dicabut melalui sebuah peraturan. Sehingga, sebelum perundang-undangan tersebut dicabut maka peraturan perundang-undangan tersebut masih akan berlaku.

Pada dasarnya tidak dikenal dengan konsepsi hukum yang kadaluwarsa, akan tetapi dikenal yang namanya konsepsi *the dead law* atau hukum yang mati.⁹ Hukum tersebut memang benar adanya dan berlaku di masyarakat, akan tetapi dari segi efektivitas hukumnya berlaku minim dari aspek keberlakuannya. Menurut Prof. Achmad Ali, *Dead Law* atau *Dead Letters* (Lawrance M. Friedmann) bahwa dari beberapa klaisifikasi hukum, salah satunya adalah *dead law* yang merupakan hukum yang mati yang kenyataannya telah mati, akan tetapi tidak pernah dicabut. Hal ini kemudian berpotensi terjadi dalam setiap produk hukum yang ada pada setiap lapisan perundang-undangan, tak terkecuali peraturan daerah. Untuk menangani hal tersebut, memang diperlukan sebuah reformulasi hukum untuk menjaga supremasi hukum.

Memang dalam sebuah formulasi sebuah rancangan peraturan perundang-undangan yang juga termasuk peraturan desa, harus berkesesuaian dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam tulisannya yang berjudul *Het wesbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, LC. Van der Vlies menuliskan beberapa asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik yang dklasifikasikan menjadi dua bagian yakni asas formal dan asas material.¹⁰ Asas formalnya yakni :

⁹ Ali.

¹⁰ Indrati S.

- a Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sementara pada asas material yakni :

- a Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkheidsbeginsel*)
- d Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
- e Asas pelaksanaan sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Terkhusus pada formulasi penyusunan rancangan peraturan desa, maka aspek yang perlu diperhatikan adalah pada aspek asas formal dari pembentukan hukum yang baik pada suatu negara. Formalitas hukum dalam mekanisme pembentukan hukum tentu saja tidak bisa dilepaskan dari asas-asas formal dalam pembentukan hukum baik. Sesuai dan sejalan dengan proses formil yang berlaku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan desa, sejatinya kebutuhan formalitas hukum menjadi salah satu pra-syarat atas sahnya sebuah hukum. Sebab apabila tidak terlaksana sesuai formalitas hukum, maka peraturan desa tersebut dapat dinyatakan tidak sah dan cacat secara formil.

Namun pada temuan lapangan bahwa kedudukan formalitas hukum dalam penyusunan rancangan peraturan desa, kerap tidak diketahui beberapa tahap ataupun konsep dasar. Salah satunya adalah posisi BPD yang dapat berperan aktif dalam penyusunan rancangan peraturan desa. Kedudukan BPD sebagaimana yang telah dituliskan pada Permendagri No. 111/2014 bahwa BPD dapat mengajukan rancangan peraturan desa untuk dibahas dan akan diprioritaskan dibandingkan rancangan peraturan desa yang diusulkan oleh Pemerintah Desa jika rancangan tersebut memiliki topik yang sama. Pada satu sisi memang diketahui bahwa BPD memiliki kewenangan sebagai representasi dari masyarakat untuk menjadi corong bagi masyarakat desa untuk disalurkan aspirasinya dalam pembentukan peraturan desa. Namun dewasa ini, fungsi BPD cenderung lebih pasif jika dibandingkan dengan *original intent* pembentukannya yang bersifat aktif dalam hal penyusunan dan pembahasan peraturan desa.

Problema selanjutnya yang dihadapi adalah keberadaan tenaga ahli yang minim dari aparat desa yang mumpuni dalam hal pembentukan peraturan desa. Kualitas SDM juga sangat berpengaruh terhadap kualitas dari peraturan yang akan diterbitkan, sebab sejauh ini yang ditemukan di lapangan bahwa pembentukan peraturan desa diserahkan kepada kepada aparat desa yang cukup leang akan pengetahuan mendasar tentang *legal formil* penyusunan rancangan peraturan desa. Hal ini akan menjadi hambatan tersendiri untuk membentuk peraturan desa yang berkualitas dan sesuai dengan formalitas hukum yang berlaku. Kendatipun aturan formal mengenai penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan terlebih pada penyusunan rancangan peraturan desa

telah diatur sedemikian rupa melalui beberapa produk hukum yang notabene mempunyai kekuatan yang mengikat dan memaksa. H.C. Kelman telah mengklasifikasikan jenis-jenis ketaatan terhadap hukum yang terbagi menjadi tiga bagian yakni¹¹:

- a. *Compliance*, jika seseorang menaati suatu aturan karena takut akan sanksi yang akan diterima.
- b. *Identification*, taat dengan sebuah ketakutan bahwa hubungannya dengan pihak lain akan rusak karena pelanggaran.
- c. *Internalization*, yaitu bahwa seseorang merasa bahwa aturan tersebut sesuai dengan nilai moral yang dianutnya dan merasa bahwa hukum tersebut benar diperlukan.

Untuk aktivitas pelanggaran terhadap suatu hukum, undang-undang dinilai tidak efektif berlaku menurut Prof. Achmad Ali, S.H. jika :

- a. Mayoritas masyarakat tidak taat terhadap hukum yang bersangkutan,
- b. Ketaatan mayoritas masyarakat hanya bersifat *compliance* dan *identification*.
- c. Tidak ada kepentingan yang dimiliki oleh pihak yang bersangkutan.

Maka meninjau dari kajian teoritis tersebut, maka dapat dipastikan bahwa faktor ketaatan seseorang terhadap hukum mempunyai pengaruh yang besar atas berjalannya suatu peraturan perundang-undangan. Hal tersebut berlaku atas aturan formal yang menjadi landasan pembentukan peraturan perundang-undangan terutama dalam peraturan desa yang cenderung tidak ditaati. Namun juga salah satu faktor yang disebutkan oleh Lawrence M. Friedmann tentang ketaatan hukum juga akan dipengaruhi oleh pengetahuan hukum (*Knowledge of the Law*) yang dimiliki oleh individu tersebut.¹² Fase awal individu akan patuh terhadap sebuah hukum yakni adanya pengetahuan terhadap hukum yang berlaku, namun jika adanya ketidaktahuan terhadap hukum maka seseorang tersebut tidak tau apakah dia ada di posisi taat terhadap hukum ataukah tidak. Hal inilah yang kemudian terjadi dalam proses penyusunan rancangan peraturan desa, sebab lekangnya informasi dasar tentang formalitas hukum dalam penyusunan peraturan desa.

Formalitas hukum dalam penyusunan peraturan desa, dimungkinkan untuk mengadakan konsultasi kepada camat terkait substansi materiil dalam sebuah rancangan peraturan desa pada saat penyusunan draf peraturan desa. Di mana rancangan peraturan desa yang telah dikonsultasikan kepada camat akan ditindaklanjuti pada saat penyusunan rancangan peraturan desa. Walaupun konsultasi kepada camat merupakan tindakan opsional namun hal tersebut juga merupakan salah satu mekanisme untuk membangun kultur hukum dalam penyusunan peraturan desa. Salah satu hal yang ditemukan di lapangan adalah tidak terbentuknya kultur hukum atau budaya hukum dalam pembentukan peraturan desa. Sejatinya budaya hukum menjadi salah satu faktor penting dalam proses penegakan hukum (*law enforcement*).¹³ Ketika budaya hukum yang sesuai dengan ketentuan yang ada telah terbentuk, maka hal tersebut akan mengakar pada tempat tersebut. Begitupula pada aspek pembentukan peraturan desa, di mana budaya hukum yang terbentuk tidak berkesesuaian dengan *rechtdede* dalam penyusunan peraturan desa.

¹¹ Ali.

¹² Ali.

¹³ Any Ismayawati, 'Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia', *Pranata Hukum*, 6.1 (2011), 55.

Pada taraf reformulasi penyusunan peraturan desa di Kecamatan Mattirobulu Kabupaten Pinrang memang ditemui berbagai problema yang mengakar dalam prosesnya. Akan tetapi hal tersebut dapat teratasi dengan adanya pihak ketiga yang menjadi *agent of change* dalam hal formulasi penyusunan peraturan desa yang tidak berkesesuaian dengan formalitas hukum yang berlaku. Kehadiran tim penulis setidaknya telah memberikan pemahaman dasar terhadap para aparat desa yang sempat hadir sebagai mekanisme aktif dalam reformulasi dalam penyusunan peraturan desa di kecamatan Mattirobulu. Mengingat bahwa terdapat peran dan fungsi yang sejatinya dimiliki oleh Pemerintahan Desa serta untuk mengetahui lebih lanjut mengenai kapasitas hukum sebagai landasan utama yang harus dinjungi tinggi sebagai bukti atas terlaksananya supermasi hukum.

4. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat ditarik yakni eksistensi pemerintahan desa memang telah ada, lengkap dengan struktur pendukung untuk menjalankan pemerintahan desa di kawasan Kecamatan Mattiro Bulu. Akan tetapi bercermin pada *das sein*-nya, maka efektivitas pelaksanaan pemerintahan desa lekat akan pemahaman lanjutan terkait tugas pokok dan fungsinya sebagai unsur pemerintahan desa. Kendatipun desa memiliki sebuah kewenangan untuk membentuk peraturan desa, akan tetapi ada beberapa aturan formil dan materil yang harus dipertimbangkan dengan memperhitungkan bahwa peraturan desa juga diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan yang tunduk di bawah formalitas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga tim penulis hadir sebagai upaya reformulasi dan reaktivasi fungsi asli dari desa yang berwenang untuk mengeluarkan produk hukumnya sendiri tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat desa dan formalitas hukum yang berlaku.

Referensi

- Adesandra, and Andini Marshanda, 'Refleksi Konstitusi Terhadap Peranan Lembaga Perwakilan Dalam Bingkai Negara Demokrasi Indonesia (Perspektif Ilmu Negara)', *JURNAL SULTAN: Riset Hukum Tata Negara*, 1.1 (2022), 27–36
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum Dan Toeri Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2009)
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012)
- Astomo, Putera, 'Kedudukan Dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal Konstitusi*, 15.2 (2018), 282
<<https://doi.org/10.31078/jk1523>>
- Indrati S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, 24th edn (Yogyakarta: Kanisius, 2007)
- Ismayawati, Any, 'Pengaruh Budaya liukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia', *Pranata Hukum*, 6.1 (2011), 55
- Nurfadillah, Melysa, and Siti Fatimah, 'Analisis Pelaksanaan Kerjasama Kepala Desa Dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembangunan Desa (Studi Pada Desa Sari Mulya Kecamatan Sungai Loban Kabupaten Tanah Bumbu)', *Jurnal Ilmiah Ekonomi Bisnis*, d, 2022, 21–36

Pangerang Moenta, Andi, and Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018)

Rosidin, Utang, 'Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa Yang Aspiratif', 4.105 (2019) <<https://doi.org/10.23920/jbmh.v4n1.10>>