

**KEWENANGAN BPD (BADAN PERMUSYAWARATAN DESA) DALAM
MENJALANKAN FUNGSI LEGISLASI**

(Sebuah Telaah Sosiologis Proses Pembentukan Perdes di Desa Karamatwangi
Kec. Garawangi Kab. Kuningan)

Erga Yuhandra

Fakultas Hukum Universitas Kuningan, ergayuhandra@gmail.com

ABSTRACT

In conducting this study, researchers took the theme of "Authority BPD (Village Consultative Body) in the Run Function Legislation Sebuah The study Sociology Formation Karamatwangi Perdes in the village district. Garawangi Kab. Brass. As for the location of the research itself is conducted in the district of Kuningan more precisely in the village Karamatwangi. This study will focus on the first issue, how the process of establishing a village regulation in the village, secondly, how evektifitas Village Consultative Body in carrying out its legislative function. The purpose of this study is to investigate and examine how the process of establishing rules Karamatwangi village in the village district. Garawangi Kab. Brass and to identify and examine how evektifitas Village Consultative Body in carrying out its legislative function. This research can be useful, among others, can conveniently be used as a reference in terms of the establishment of rules especially village regulations, this study attempts to provide an overview of the Village Consultative Body authority in carrying out its legislative function. The results of this study are expected to provide an academic reference in the field of law, especially in the field of Constitutional Law. The method used in this research is empirical juridical or quantitative research methods to collect and present data obtained to analyze the actual situation and then do a rational analysis based on the reference of juridical through literature and field research. Village Consultative Body is the legislative body on the lower level which has an important role in the formation of the village administration legal products to create a system of checks and balences and mouthpiece of the community in conveying aspirations.

Keywords: Authority, Village Consultative Body, Legislation.

ABSTRAK

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti mengambil tema tentang “Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Sebuah Telaah Sosiologi Pembentukan Perdes di Desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan. Adapun yang menjadi lokasi dari penelitian ini sendiri dilakukan di Kabupaten Kuningan lebih tepatnya di Desa Karamatwangi. Penelitian ini akan difokuskan pada masalah *pertama*, bagaimana proses pembentukan peraturan desa di desa tersebut, *kedua*, bagaimana epektifitas Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsi legislasi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji bagaimana proses pembentukan peraturan desa di desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan dan untuk mengetahui dan mengkaji bagaimana epektifitas Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsi legislasi. Penelitian ini dapat berguna antara lain yaitu secara praktis dapat digunakan sebagai referensi dalam hal pembentukan peraturan khususnya peraturan desa, penelitian ini mencoba memberikan gambaran tentang kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsi legislasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dalam bidang akademis ilmu hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *yuridis empiris* atau penelitian kuantitatif yaitu metode mengumpulkan dan menyajikan data yang diperoleh untuk menganalisis keadaan yang sebenarnya dan selanjutnya dilakukan analisa rasional berdasarkan acuan yuridis melalui penelitian kepustakaan dan lapangan. Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga legislatif di tingkat bawah yang mana memiliki peranan penting dalam pembentukan produk hukum pemerintahan desa untuk mewujudkan sistem *check and balances* dan penyambung lidah masyarakat dalam menyampaikan aspirasi.

Kata Kunci: Kewenangan, Badan Permusyawaratan Desa, Legislasi.

A. PENDAHULUAN

Hukum merupakan *rule of the game* (aturan-aturan permainan) yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia biasa berbuat sewenang-wenang. Hukum merupakan batas-batas individu dan penguasa dalam setiap iteraksi kemasyarakatan, sehingga hukum merupakan perlindungan atas ketentraman umum dan keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa berlakunya hukum dan penegakan hukum yang benar dan adil dalam masyarakat akan menimbulkan kekacauan dan kesewenang-wenangan, baik itu

dilakukan oleh negara maupun dilakukan oleh individu manusia¹.

Sebagai perwujudan negara hukum, daerah hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia didasarkan atas Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan

¹ H. Abdul Manan, *Politik Hukum (Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat)*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 317.

daerah yang diatur dengan undang-undang”².

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan UUD 1945, dapat dikatakan bahwa **Muh. Yamin**-lah orang yang pertama yang membahas masalah pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI 29 Mei Tahun 1945, **Muh. Yamin** mengatakan sebagai berikut : “ Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pengraja Praja”³. Pada masa Hindia Belanda, pemerintahan desa diatur berbeda antara di Jawa dengan di luar Jawa. Di Jawa diatur dalam *Inlandsegemeente Ordonatie* (IGO). Di luar Jawa diatur dalam

Inlandsegemeente Ordonatievoor Buiten Gewesten (IGOB). Ketentuan-ketentuan ini hanya mengatur mengenai organisasi desa, karena desa sebagian pemerintahan asli telah ada jauh dari saat pengaturan dalam IGO dan IGOB⁴.

Dengan dikeluarkannya produk hukum terkait tentang pemerintahan daerah yang nampaknya menyadari kekeliruan pendekatan yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1979 maka pemerintahan desa dimasukkan sebagai satu kesatuan dalam undang-undang pemerintahan daerah. Ditinjau dari politik pemerintahan, memasukan pemerintahan desa dalam undang-undang pemerintahan daerah memiliki makna penting. Sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintahan daerah seperti provinsi,

² Dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa: *Pertama*, NKRI dibagi atas susunan daerah-daerah di bawahnya secara hierarkis, yaitu dibagi atas provinsi, dan provinsi dibagi lagi atas kabupaten dan kota sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan secara *vertical (territorial or regional division of power)*; *Kedua*, setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Istilah pemerintahan yang digunakan di sini adalah dalam arti luas, yaitu tidak saja menyangkut pemerintahan yang eksekutif, seperti pengertian *government* dalam sistem politik di Amerika Serikat yang sangat berbeda dari pengertian *government* di Inggris yang hanya berkaitan dengan pengertian sempit, yaitu pemerintahan eksekutif saja. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 57.

³ M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 100. Lihat juga Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia- Edisi Revisi*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 301.

⁴ Pada tahun 1979 ditetapkan undang-undang nasional tentang pemerintahan desa (UU No. 5 Tahun 1979) sebagai pengganti IGO dan IGOB. Secara substansial UU No. 5 Tahun 1979 sepenuhnya mencerminkan stelsel dan pendekatan IGO dan IGOB yang memisahkan pemerintahan desa dari pemerintahan daerah lainnya. Semestinya, pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah. Pemisahan ini dipengaruhi oleh pemikiran mengenai “mempertahankan keaslian desa”. Suatu pendekatan yang keliru. Maksud pembentukan UUD mempertahankan pemerintahan desa bukanlah dalam semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran suatu pemerintahan yang dekat dengan rakyat. Selain itu, desa sebagai suatu pemerintahan demokratis dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektivitas, kekeluargaan dan lain sebagainya. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Yogyakarta, Cetakan IV 2005, hlm. 158.

kabupaten, atau kota⁵. Sebagai pemerintahan daerah, desa memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Susunan organisasi dan pemerintahan desa masa lalu dengan segala keaslian tradisional. Pemerintahan desa harus menjadi bagian integral pemerintahan NKRI yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan baru⁶. Salah satu unsur penting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan seirama dengan perkembangan masyarakat sekelilingnya. Apabila disebut modernisasi tidak berarti membuang atau mengganti segala ciri khas pemerintahan desa atau meniadakan fungsi-fungsi tradisional yang hidup dan terpelihara. Pembaharuan yang dimaksud adalah pada segi-segi pengelolaan, pengembangan sumber daya alam, orientasi pemerintahan dan lain-lain⁷.

Pemerintah Desa memiliki peran yang sangat signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban Pemerintah Desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, dan memberikan pelayanan sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman dan berkeadilan⁸.

⁵ Untuk menghindari salah pengertian, yang dimaksud memiliki status dan kedudukan seperti Provinsi, kabupaten, atau kota, adalah status dan kedudukan hukum. *Ibid*, hlm. 159.

⁶ *Ibid*, hlm. 159.

⁷ *Ibid*, hlm. 160.

⁸ M. Firmanhadi, *Hubungan Fungsional Antara Pemerintah Desa dengan BPD dalam Menjalankan Pelaksanaan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmiah

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum privat, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan⁹.

Peran BPD dengan fungsi dan wewenangnya dalam membahas rancangan serta menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa merupakan sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak

Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013, hlm. 1.

⁹ Dirgantara Dani Putra, *Hubungan dan Peran Serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Pemerintahan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Skripsi Universitas Sebelas Maret Surakarta, Solo, 2009, hlm. 4.

untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa¹⁰.

Sebagai lembaga legislatif di tingkat bawah sudah seharusnya BPD memiliki kemampuan yang sama dengan lembaga legislatif di tingkat pusat dalam menjalankan fungsi legislasi, kurangnya epektifitas dalam menjalankan fungsi legislasi penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan tema “Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Sebuah Telaah Sosiologis Pembentukan Perdes di Desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan”. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan yang akan menjadi fokus perhatian utama yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut yaitu Bagaimana proses pembentukan peraturan desa di desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan? Bagaimana efektivitas Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsi legislasi?

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan penyusun dalam pembahasan penelitian ini adalah metode penelitian *yuridis-empiris* atau penelitian kuantitatif¹¹.

¹⁰ E.B. Sitorus, dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa*, DEP DAGRI, Jakarta, 2007, hlm. 7.

¹¹ Studi *Socio-Legal Jurisprudence* menekankan arti penting menempatkan hukum dalam konteks sosialnya, menggunakan metode-metode penelitian ilmu sosial. Kajian ini beranggapan bahwa banyak permasalahan hukum tradisional yang pada hakikatnya bersifat empiris dan murni konseptual. Tema utamanya adalah (*the gap*) antara hukum dalam buku dan hukum dalam

- 1) Data primer yaitu sumber data yang berasal dari hasil observasi dan data berupa keterangan-keterangan dari narasumber, antara lain pemerintahan desa setempat dan anggota Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat, para tokoh masyarakat setempat dan akademisi.
- 2) Data sekunder yaitu berupa buku-buku hukum, bahan-bahan kuliah penemuan hukum, artikel dan jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan, karya dari kalangan hukum yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

Langkah-langkah penelitian hukum dalam rangka menyelesaikan problem hukum yang konkrit, yaitu:

1. Identifikasi dan perumusan masalah penelitian;
2. Pemilihan kerangka konseptual untuk masalah penelitian serta hubungan

kenyataan. (*law in the books and law in action*) yaitu menggambarkan kesenjangan, tetapi jarang menjelaskan kesenjangan tersebut (*the gap is described but is rarely explained*). Dengan demikian, kajian sisi empiris tetap berangkat dari normatif yang dalam hal ini disebut sebagai *law in the books*, bukan mengkaji sisi empiris perilaku yang lepas dari *law in the books*.

Menurut **D.H.M. Meuwissen** ciri ilmu hukum empiris adalah sebagai berikut:

- 1) Ilmu hukum empiris secara tegas membedakan fakta dari norma.
- 2) Ilmu hukum empiris, memandang gejala hukum harus murni empiris, yaitu fakta sosial.
- 3) Penelitian hukum empiris, menggunakan metode-metode ilmu empiris (metode kualitatif atau metode kuantitatif).
- 4) Ilmu hukum empiris merupakan ilmu yang bebas nilai.

Lihat H.M. Hadin Muhjad & Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm. 22.

hubungan dengan penelitian sebelumnya;

3. Memformulasikan masalah penelitian termasuk membuat spesifikasi dan tujuan, luas jangkauan dan hipotesis diuji;
4. Menyusun alat serta teknik untuk pengumpulan data;
5. Menyusun coding, serta mengadakan editing dan prosesing data.
6. Menganalisa data serta menyimpulkannya;
7. Pelaporan hasil penelitian termasuk proses penelitian, diskusi serta interpretasi data, generalisasi, serta mengajukan saran-saran dan publikasi ilmiah.

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: Studi kepustakaan: merupakan data sekunder yaitu suatu alat pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis. Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginfentarisir, menganalisis, dan mempelajari data-data yang berupa bahan-bahan pustaka yang sesuai dengan dasar penyusunan penelitian hukum ini, Studi lapangan: merupakan penelitian yang dilakukan secara langsung terhadap objek yang diteliti dalam rangka memperoleh data primer dengan cara wawancara. Wawancara ini dilakukan dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung baik lisan maupun tertulis dengan informan yaitu Badan Permusyawaratan Desa.

Untuk memperoleh data yang akurat, relevan dan dapat dipertanggungjawabkan maka penulis menggunakan beberapa teknik dalam pengumpulan data karena masing-masing mempunyai kelebihan dan

kekurangan. Adapun beberapa teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu :

1. Observasi, yaitu proses pengambilan data dalam penelitian dimana peneliti atau pengamat dengan mengamati kondisi yang berkaitan dengan objek penelitian.
2. Wawancara, adalah proses percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan ini dilakukan oleh dua belah pihak berupa tanya jawab kepada sejumlah informan untuk memperoleh informasi dan gagasan yang berkaitan erat dengan penelitian ini.
3. Study Kepustakaan (*library Research*), yaitu dengan membaca buku, dokumen-dokumen, Peraturan Perundang-undangan, dan media informasi lainnya yang berkaitan dengan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsi legislasi.

Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif yaitu menguraikan serta menginterpretasikan data yang diperoleh dilapangan dari para informan. Penganalisan ini didasarkan pada kemampuan nalar dalam menghubungkan fakta, data, dan informasi, kemudian data yang diperoleh akan dianalisis sehingga diharapkan muncul gambaran yang dapat mengungkapkan permasalahan penelitian.

C. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Berbicara tentang negara, terutama di dalam konsep negara hukum dan demokrasi, maka kita akan menemukan persoalan yang

menyangkut tentang kebijakan/politik hukum itu bagaimana dibangun. Karena salah satu ciri daripada negara yang berlandaskan atas hukum (*rechstaat*) dan bukan berlandaskan pada kekuasaan politik (*machstaat*) belaka dalam menjalankan roda pemerintahan negara, ialah ditandai oleh bagaimana proses dari akumulasi politik yang menyangkut kepentingan negara sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk mengatur kehidupan sosial masyarakat itu menjalankan kepentingan negara atas nama rakyatnya dalam membentuk peraturan perundang-undangan¹².

Sebagai negara yang berdasarkan hukum, segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut, diperlukan tatanan yang tertib dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan harus dilaksanakan sejak tahap perencanaan sampai dengan pengundangan¹³. Hukum merupakan landasan pembangunan di bidang lainnya yang bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian

masalah (*dispute resolution*), dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Begitu pun untuk konteks Indonesia, hukum telah memberikan peran penting melalui tiga fungsi tersebut¹⁴.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dibuat untuk melindungi dan mengayomi hak-hak warga negara (Pasal 1 angka 2 UU no. 12 tahun 2011). Selain itu peraturan perundang-undangan menjadi hal yang sangat penting bagi warga negara karena dapat menciptakan ketertiban dan ketenteraman dalam kehidupan bermasyarakat¹⁵.

Penyusunan peraturan perundang-undangan bukan saja mengacu pada tujuannya untuk melindungi dan mengayomi masyarakat, tetapi juga harus berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah asas *lex specialis derogat lex generalis*¹⁶. Bila ada

¹² Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia (Perspektif Ketatanegaraan Indonesia)*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 1.

¹³ Wahiduddin Adams, dalam kata pengantar buku *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013)*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013, hlm. V.

¹⁴ H. Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 1.

¹⁵ Wulandari Agustyarna, dalam jurnal Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Keguruan dan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Surakarta dengan judul “*Proses Penyusunan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Penganten Kecamatan Klambu Kabupaten Grobogan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014)*”, Surakarta, 2014, hlm. 2. Lihat juga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶ Undang-undang yang sifatnya khusus menyampingkan undang-undang yang sifatnya umum, jika dalam pembuatannya sama.

pertentangan peraturan secara hierarki digunakan asas *lex superiori derogat lex inferiori*.¹⁷ Maka dari itu, asas hukum diharapkan bersifat luwes agar tidak terjadi masalah yang berkepanjangan akibat dari pertentangan antara peraturan yang bersifat umum dan khusus. Masyarakat dan aparatur pemerintah diharapkan menyadari bahwa peraturan hukum baik yang bersifat umum maupun khusus dibuat demi menciptakan ketertiban dan kesejahteraan bersama.

Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan desa. Keberadaan peraturan desa sudah diatur dalam Undang-Undang tentang

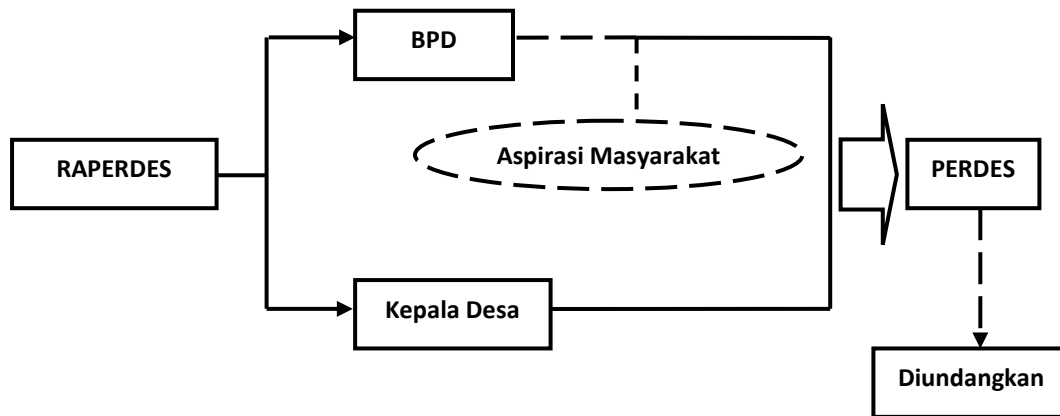
Pemerintahan Daerah yaitu Nomor 32 Tahun 2004, namun belum memberikan definisi atau batasan tentang apa yang dimaksud dengan peraturan desa. Rumusan tentang peraturan desa ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Definisi ini juga yang digunakan oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 yang merupakan pengaturan lebih lanjut tentang Desa.

¹⁷ Undang-undang yang lebih tinggi menyampingkan undang-undang yang lebih rendah. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat desa. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan peraturan desa.

1. Proses pembentukan peraturan desa di desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan.

- a. Kepala desa mengajukan rancangan peraturan desa untuk dibahas selanjutnya setelah BPD menerima rancangan RAPERDES, kemudian BPD melakukan rapat internal untuk membahas rancangan yang diajukan oleh kepala desa, meliputi:
 - 1) Apakah rancangan peraturan desa bertentangan dengan peraturan yang di atasnya (BPD melakukan pengharmonisan);
 - 2) BPD melakukan penelaahan RAPERDES dilihat dari aspek filosofis, sosiologis, dan aspek yuridis;
 - 3) Apakah RAPERDES bermanfaat dan dibutuhkan oleh masyarakat setempat.
- b. Selanjutnya BPD mengundang kepala desa untuk mendengarkan tanggapan dari

- BPD terhadap RAPERDES yang diajukan oleh kepala desa.
- c. Kepala desa memberikan jawaban terhadap tanggapan dari pertanyaan BPD.
 - d. BPD melakukan pembahasan substansi RAPERDES dan setelah itu disepakati bersama, kemudian BPD mengeluarkan keputusan tentang persetujuan RAPERDES menjadi peraturan desa.
 - e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan desa. Peraturan desa dibentuk berdasarkan aspirasi masyarakat. Titik tolak dari penyusunan suatu peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu peraturan daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur kepentingan golongan orang tertentu saja, dengan menghasilkan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan. Tujuan dasar peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna bagi warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*groups interest*), para penqarnbil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (*stakeholder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Di samping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan.
 - f. Peraturan desa disampaikan oleh kepala desa kepada bupati atau wali kota melalui camat sebagai bahan pengawasan atau pembinaan paling lambat 7 hari setelah ditetapkan untuk melaksanakan peraturan desa atau kepala desa. Rancangan peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa harus mendapatkan evaluasi dari bupati/ walikota sebelum ditetapkan menjadi peraturan desa. Hasil evaluasi tersebut diserahkan oleh bupati/walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh bupati/walikota. Rancangan Peraturan Desa 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.



Proses penyusunan perundang-undangan meliputi berbagai tingkat penyelesaian, seperti tingkat persiapan, penetapan, pelaksanaan, penilaian dan pemaduan kembali produk yang sudah jadi. Seorang perancang peraturan perundang-undangan diharuskan mempunyai pengetahuan yang memadai tentang keadaan sosial budaya, sosial ekonomi dan sosial politik masyarakat. Proses penetapan peraturan perundang-undangan memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang baik tentang prosedur dan tata cara yang digariskan dalam sistem tata pemerintahan yang berlaku. Fenomena yang terjadi sekarang adalah banyak peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat¹⁸.

Adapun kendala yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa di desa Karamatwangi dalam pembuatan peraturan ini yaitu: *pertama*, terkait masalah sumber

daya manusia baik itu anggota BPD sendiri maupun Kepala Desa yang masih kurang paham tentang tata cara pembuatan peraturan desa yang baik dan benar, sehingga perlu diadakan pelatihan khusus tentang penyusunan peraturan perundang-undangan (*legal Drafting*) *Kedua*, kesibukan para anggota BPD dalam menjalankan tugasnya dikarenakan sebagaimana anggota BPD memiliki pekerjaan sampingan baik itu di pemerintahan, sebagai petani, ataupun pedagang.

2. Efektivitas Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsi legislasi.

Sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang baru bahwa Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Kedudukan ini adalah untuk memperkuat pemerintah desa dalam melaksanakan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara demokratis sesuai dengan aspirasi

¹⁸ Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 7.

masyarakat. Fungsi, dan Wewenang Badan Permusyawaratan Desa Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi sebagai berikut¹⁹ :

1. **Fungsi Legislasi**, Fungsi legislasi yang dilakukan oleh BPD Karamatwangi mengacu kepada peraturan yang ada. Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa dikatakan bahwa BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa serta BPD berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Bersama dengan Kepala Desa, BPD merumuskan dan menetapkan peraturan desa.
2. **Fungsi Pengawasan**, pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk. Pengawasan oleh BPD terhadap pelaksanaan pemerintahan desa Karamatwangi yang dipimpin Kepala Desa merupakan tugas BPD. Upaya pengawasan dimaksudkan untuk mengurangi adanya penyelewengan atas kewenangan dan keuangan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. **Fungsi Aspirasi**, fungsi aspirasi ini merupakan penyampaian aspirasi oleh warga kepada BPD tidak jarang pula dilakukan baik secara individu

¹⁹ Lihat Bab II Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

maupun bersama-sama dengan menyampaikan langsung kepada anggota BPD yang ada di lingkungannya (RW).

Adapun yang menjadi wewenang Badan Permusyawaratan Desa Karamatwangi adalah²⁰ :

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.

Mekanisme pembentukan Badan Permusyawaratan Desa di desa Karamatwangi adalah sebagai berikut:²¹

1. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah, yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
2. Anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari unsur dari Ketua Rukun warga, golongan

²⁰ Lihat Bab II Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

²¹ Lihat Bab I Lihat Bab II Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.

3. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Desa yang bersangkutan dengan ketentuan :
 - 1) Jumlah penduduk Desa sampai dengan 1.000 jiwa, sebanyak 5 (lima) orang anggota BPD;
 - 2) Jumlah penduduk Desa 1.001 sampai dengan 2.000 jiwa, sebanyak 7 (tujuh) orang anggota BPD;
 - 3) Jumlah penduduk Desa 2.001 sampai dengan 3.000 jiwa, sebanyak 9 (sembilan) orang anggota BPD;
 - 4) Jumlah penduduk Desa lebih dari 3.000 jiwa, sebanyak 11 (sebelas) orang anggota BPD.

Calon Anggota BPD desa Karamatwangi ditetapkan secara musyawarah dan mufakat. Mekanisme musyawarah dan mufakat yang dimaksud adalah:

1. Pemerintah Desa memberitahukan kepada masyarakat melalui Kepala Dusun tentang pembentukan BPD;
2. Kepala Dusun mengumumkan kepada masyarakat tentang pembentukan BPD atau pengisian kekosongan anggota BPD melalui musyawarah Dusun yang dihadiri oleh para Ketua Rukun Warga, Para Ketua Rukun Tetangga, tokoh masyarakat,

golongan profesi, pemuka agama, tokoh pemuda dan tokoh wanita;

3. Musyawarah sebagaimana dimaksud pada huruf b dilakukan untuk menetapkan calon anggota BPD sesuai kuota masing-masing dusun dari peserta musyawarah yang hadir sesuai dengan persyaratan yang ditentukan;
4. Hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada huruf c dituangkan dalam Berita Acara Hasil Musyawarah untuk disampaikan pada Rapat penetapan anggota BPD di tingkat Desa;
5. Setelah semua dusun menyampaikan Berita Acara Penetapan anggota BPD, Pemerintah Desa mengundang para Ketua Rukun Warga, para Ketua Rukun Tetangga, Pengurus Lembaga Kemasyarakatan dan calon anggota BPD yang diusulkan berdasarkan hasil musyawarah di Dusun;
6. Penetapan anggota BPD dilaksanakan dalam suatu rapat yang dibuka oleh Kepala Desa dengan pokok kegiatan penetapan anggota BPD yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara;
7. Dalam kurun waktu 7 (tujuh) hari setelah rapat penetapan anggota BPD, Kepala Desa melaporkan dan mengajukan kepada Bupati melalui Camat dengan dilampiri Berita Acara Hasil Rapat, berkas persyaratan calon anggota dan daftar hadir rapat, untuk mendapatkan pengesahan.

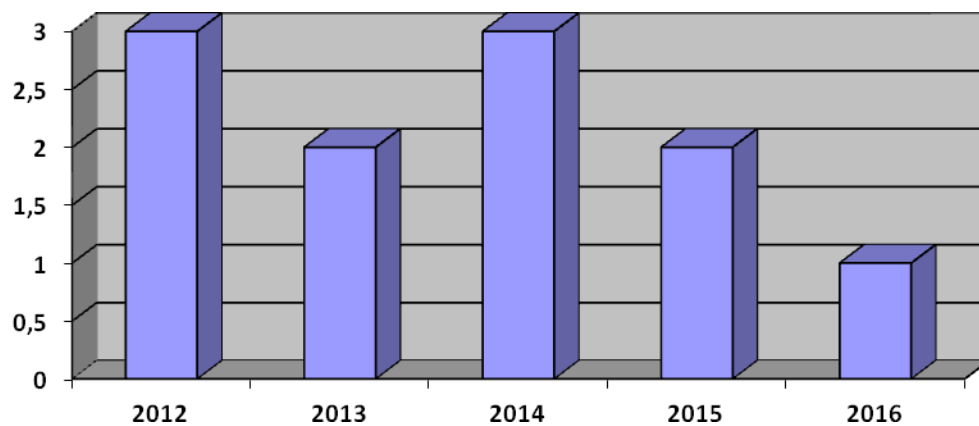
Tabel 1. Keanggotaan BPD Desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan

No	Nama Anggota	Tempat/Tanggal lahir	Pendidikan	Jabatan
1	Andi Juhandi	Indramayu, 04-06-1952	S1	Ketua
2	Sili	Kuningan, 06-03-1973	S1	Anggota
3	Ujang Sudirja	Kuningan, 05-04-1966	S1	Anggota
4	Jahudi	Kuningan, 24-04-1973	S1	Anggota
5	Iding Supriadi	Kuningan, 05-06-1972	SLTA	Anggota
6	Dedi Ahmadi	Kuningan, 07-05-1977	SLTP	Anggota
7	Sutardi	Kuningan, 14-01-1964	S1	Anggota

Sumber: Aparatur Desa Karamatwangi, data anggota BPD Tahun 2016

Sementara itu efektifitas Badan Permusyawaratan Desa Karamatwangi dalam menjalankan fungsi legislasi dapat

peneliti sampaikan dalam bentuk diagram sebagai berikut:



Sumber: Desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kabupaten Kuningan.

Berdasarkan statistik diagram di atas, dapat dilihat bahwa BPD Karamatwangi dalam menjalankan fungsi legislasi masih sangat rendah dilihat dari efektivitasnya, bahwasannya banyak kepentingan masyarakat yang harus dibuat payung hukum nya oleh BPD dalam bentuk regulasi berupa peraturan desa agar terciptanya kepastian hukum bagi masyarakat desa Karamatwangi. Adapun materi muatan dari sebuah peraturan desa menurut Undang-

Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu: pembentukan dusun atau dengan sebutan lain (Pasal 3), susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa (Pasal 12), APBDes (Pasal 61 dan 73) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (Pasal 64), Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76), Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Pasal 78), dan Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan (Pasal 89).

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Setelah melakukan pembahasan dari Bab I sampai dengan Bab V, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara normatif pembentukan perdes di desa karamatwangi sudah sesuai, namun dalam tarap implementasinya dalam pembentukan peraturan desa di desa Karamatwangi belum sepenuhnya memuat asas-asas pembentukan peraturan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam prosesnya masih terdapat tahapan-tahapan yang tidak dijalankan baik oleh kepala desa maupun BPD, sehingga peraturan tersebut kurang berdaya guna bagi masyarakat.
2. Badan Permusyawaratan Desa memiliki tiga fungsi yaitu legislasi, pengawasan, dan menampung aspirasi masyarakat. Dalam menjalankan fungsi legislasi terutama dalam hal ini masih kurang efektif dilihat dari kurun waktu tahun 2012-2016 produk hukum yang dihasilkan oleh BPD sangat rendah, seyogianya banyak ketentuan yang harus

dibuatkan payung hukum agar terciptanya kepastian hukum bagi masyarakat setempat. Hal tersebut terjadi karena masih minimnya sumber daya manusia dalam menyusun draf rancangan perdes, serta pemerintah desa belum memahami apa saja materi muatan dari peraturan desa yang harus dibuat payung hukum dalam pembuatan perdes.

Saran

1. Diperlukan sinergi antar BPD dan kepala desa sebagai mitra kerja yang baik agar terciptanya pemerintahan yang baik khususnya dalam pembuatan produk hukum berupa Perdes yang berdaya guna bagi masyarakat banyak.
2. Perlu diadakan pelatihan tentang *legal drafting* atau pembuatan rancangan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam hal ini bisa meminta pelatihan dari yang berkompeten di bidangnya, baik itu dari seorang akademisi kampus, maupun dari pemerintah kabupaten melalui biro hukum pemerintah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Cetakan IV 2005.
- Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta, Elsam, 1997.
- H. Abdul Manan, *Politik Hukum (Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat)*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016.

- H. Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- H.M. Hadin Muhjad & Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2012.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tentang Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 2011.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia- Edisi Revisi*, Jakarta, Rajawali Press, 2012.
- , *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2010.
- Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, Jakarta, Kencana, 2014.
- Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia (Perspektif Ketatanegaraan Indonesia)*, UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Wahiduddin Adams, dalam kata pengantar buku *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013)*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013.

Jurnal/Artikel/Majalah/Karya Ilmiah

- Dirgantara Dani Putra, *Hubungan dan Peran Serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Pemerintahan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Skripsi Universitas Sebelas Maret Surakarta, Solo, 2009.
- E.B. Sitorus, dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa*, DEPDIAGRI, Jakarta, 2007.
- M. Firmanhadi, *Hubungan Fungsional Antara Pemerintah Desa dengan BPD dalam Menjalankan Pelaksanaan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013.
- Wulandari Agustyarna, dalam jurnal Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Keguruan dan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Surakarta dengan judul “ *Proses Penyusunan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Penganten Kecamatan Klambu Kabupaten Grobogan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014)* “, Surakarta, 2014.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta Perubahannya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan
Permusyawaratan Desa.