



**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 72 TAHUN 2005 TENTANG DESA
TERKAIT DENGAN PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA
DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DESA
DI KECAMATAN WANASARI KABUPATEN BREBES**

TESIS

Disusun Dalam rangka memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :
Ali Fauzan, S.H.I
B 4 A 008 003

PEMBIMBING

Prof. Dr Yos Johan Utama, SH.,MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2010**



**THE IMPLEMENTATION OF GOVERMENTAL REGULATIONS
NUMBER 72 PERIOD 2005 CONCERNED WITH THE ROLE OF RURAL
PARLEY AGENCY IN AN ARRANGEMENT AND ESTABLISHMENT OF
RURAL REGULATIONS IN WANASARI DISTRICT OF BREBES
REGENCY**

THESIS

Arranged in order to qualify
Master Degree's Program of Law

By:

Ali Fauzan, S.H.I

B 4 A 008 003

ADVISOR

Prof. DR Yos Johan Utama, SH., MS

**MASTER'S DEGREE PROGRAM OF LAW
POSTDOCTORAL PROGRAM
DIPONEGORO UNIVERSITY
SEMARANG**

2010

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya Ali Fauzan, S.H.I., S.T, menyatakan bahwa Karya Ilmiah / Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun perguruan Tinggi Lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya Ilmiah / Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Semarang 13 April 2010
Penulis

Ali Fauzan, S.H.I., S.T
NIM. B4A008003

*Ku Persembahkan Karya Ilmiah Ini Kepada
Kedua Orang Tuaku Bapak H. Shobaruddin
dan Ibu Hj. Rohdhotul Musyarofah
Kedua Kakaku, jazilah dan Azizah
Serta Istriku tercinta Nela Harni Rosmawati*

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah dengan menyebut nama Allah yang maha pengasih dan maha penyayang. Syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas Rahmat Hidayah serta Inayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, Shalawat serta salam tetap penulis curahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW sebagai tokoh Revolusioner yang menuntun kita pada nilai-nilai keislaman yang egalitarian yang merupakan Islam Rahmatul lil Al-Amin, semoga kita tetap mendapat sya'atnya baik di dunia maupun di akhirat kelak. Amin....

Penyusunan Tesis ini disusun guna memenuhi syarat untuk mencapai derajat Magister Ilmu Hukum pada program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (MIH UNDIP) Semarang. Maka pada kesempatan yang berbahagia ini dengan segenap kerendahan hati perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. DR. Paulus Hadi Suprpto, S.H., M.H, atas segala nasehat, masukan dalam diskusi dengan penulis sehingga dapat menambah khasanah keilmuan bagi penulis secara pribadi
2. Prof. DR. Yos Johan Utama, SH.MS., selaku Dosen pembimbing yang dengan sabar dan telaten memberikan petunjuk-petunjuk pengarahan serta bimbingan kepada penulis guna untuk menyelesaikan penulisan tesis ini.

3. DR. Lapon Tukan Leonard, SH, MA. Yang telah banyak memberikan masukan-masukan berharga bagi pengembangan diri serta penulisan tesis ini
4. Budi Gutami, SH., MH. yang telah banyak memberikan keritikan membengun serta masukan yang penulis rasakan sangat memotivasi penulis dalam penulisan tesis ini.
5. Segenap Pimpinan Program Magister Ilmu Hukum, Ibu Ani, SH, MHum, Ibu Amalia Diamantina, SH, MHum., Beserta segenap Dosen di Program Magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang
6. Segenap Staff Tata Usaha, Pak Timan, mas Anton, Pak Joko, Mba Ika, Mas Arief, Bu Endang dan Staff Lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
7. Pemerintah Kabupaten Brebes Melalui KESBANGLIMNAS dan Badan Perencanaan Daerah (BAPEDA) Kabupaten Brebes, serta Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa & Kelurahan kabupaten Brebes dan Kecamatan Wanasari
8. Kedua Orang Tua yang telah mengasuh penulis sejak kecil dengan penuh kesabaran dan kasih sayang, Bapak yang selalu memperhatikan segala kebutuhan penulis serta telah menanamkan nilai-nilai agama pada diri penulis walau kadang harus dengan pukulan sayang seorang Bapak, dan Ibu ku tercinta yang selalu bangun disaat malam untuk bermunajat

mendoakan penulis, meskipun penulis adalah anak paling bandel tapi Ibu selalu mendoakan penulis, terimakasih Ibu semoga cepat Sembuh.

9. Kedua Kakaku yang selalu memberikan dukungan moral maupun materiil yang merupakan motivasi berharga bagi penulis
10. Istriku Tercinta Nela Harni Rosmawati yang merupakan sumber inspirasi bagi penulis, yang selalu mendampingi penulis dikala suka maupun duka.
11. Temen-temen S2 MIH UNDIP angkatan 2008 dan semua temen-temen yang tidak mungkin penulis sebut satu persatu

Sebagai manusia biasa penulis memiliki keterbatasan yang melekat pada diri penulis dalam proses belajar memahami dan menuangkan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik serta saran dan sumbangsiah pemikiran yang sangat dinantikan dalam rangka peningkatan penyempurnaan tesis ini, akan penulis terima dengan hati dan tangan terbuka.

Penulis menyampaikan berjuta terimakasih kepada semua pihak yang telah meluangkan satu kelonggaran bagi penulis dalam rangka belajar memahami suatu realita.

Semarang April 2010

Penulis

Ali Fauzan

ABSTRAK

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa sebagai wujud dari Demokrasi dan Otonomi Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah : (1) Bagaimana Peran BPD dalam proses penyusunan dan penetapan Perdes Berdasarkan PP No 72 Tahun 2005 (2) Bagaimanakah implementasi PP No 72 Tahun 2005 terkait dengan peran BPD dalam Proses penyusunan dan penetapan Perdes (3). Faktor kendala apasajakah yang mempengaruhi pelaksanaan peran BPD di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes (3) Bagaimana langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala pelaksanaan fungsi legislasi oleh BPD di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes.

Penelitian ini bertujuan: (1) Mendeskripsikan peran BPD Berdasarkan PP NO 72 Tahun 2005. (2) Mendeskripsikan Implementasi PP No 72 Tahun 2005 terhadap peran BPD dalam proses penyusunan dan penetapan Perdes di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes (3) Mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi oleh BPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi (4) Mendeskripsikan langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala pelaksanaan fungsi legislasi oleh BPD di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes.

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah bersifat Yuridis Sosiologis. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah: (1) metode wawancara, (2) metode dokumen, (3) metode observasi. Sedangkan metode analisa digunakan adalah metode analisa diskritif Yuridis Empiris dengan pendekatan deduktif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembuatan Peraturan Desa sudah dilakukan melalui tahapan-tahapan yang benar dan telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juncto Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 Tentang Desa juncto Peraturan Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, yakni melalui tahap inisiasi, sosio-politis dan yuridis.

Simpulan dari hasil penelitian di atas adalah BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu proses pembuatan Peraturan Desa telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada namun fungsi legislasi BPD belum dapat berjalan secara maksimal, hal ini ditunjukkan dengan kurang komprehensipnya BPD di Kecamatan Wanasari dalam membingkai peraturan-peraturan desa yang masih bersifat konvensional atau kebiasaan kedalam bentuk peraturan tidak tertulis. Adapun Langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala yakni secara *Intern dan Ekstern*. Sehingga saran yang diajukan dalam Tesis ini ialah perlu adanya perhatian khusus dari PEMDA serta perlu diadakanya pelatihan cara menyusun dan merancang Perdes bagi Pemerintah Desa.

Kata Kunci: *Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Legal Decision Making, Peraturan Desa*

ABSTRACT

Rural Representative Agency (BDP/Badan Perwakilan Desa) which during the time changes its name becomes Rural Parley Agency (BPD/Badan Permusyawaratan Desa) as a form of Rural Democracy and Autonomy. BPD functioning to determine Rural Regulation with a Village Head, accommodating and submitting society aspiration, therefore BPD as a parley agency comes from rural society, besides performing its function as a liaison bridge between village head with people, he also take a main function, that is representative function.

The problem is studied within the research is: (1) how the role of BPD in the arrangement and establishment process of Rural Regulation based on Government Regulation No. 72 Period 2005 concerned with the BPD's role in the arrangement and establishment process of Government Regulation (2) What any constraint factors influencing the implementation of BPD's role in Wanasari District of Brebes Regency, (3) how the performed measures to overcome those constraints of the implementation of legislation function by BPD in Wanasari District of Brebes.

Regency. The research aims to: (1) describes the role of BPD based on Government Regulation No. 72 Period 2005, (2) describes the implementation of Government Regulation No. 72 Period 2005 toward BPD role in an arrangement and establishment process of Rural Regulation in Wanasari District of Brebes Regency (3) describes obstacles faced by BPD in the function implementation of legislation, (4) describes any performed measures to overcome the function implementation obstacles of legislation by BPD in Wanasari District of Brebes Regency.

Research approach method has been used in the research is sociological juridical. Data collecting method uses (1) interview, (2) document, (3) observation. While, analysis method uses an empirical juridical descriptive analysis by deductive approach.

Research result demonstrates that the making of Rural Regulation has been done through correct phases and it was appropriate to Act No. 10 Period 2004 in relation to Governmental Regulation No. 72 Period 2005 about a relation to Minister Home Affairs' Regulation No. 29 Period 2006 about the Guidelines of Mechanism and Formation of Rural Regulation Arrangement through initialization, socio-political, and juridical phases.

Conclusion of the research above is BPD in implementing the function of legislation that is the making process of Rural Regulation as appropriate to the existing rule and regulation, however the function of BPD legislation has not yet performing maximally, it is pointed out by the lack of comprehensiveness on BPD in Wanasari District in framing a rural regulation remains conventional or custom into a unwritten regulation form. The performed measures to overcome those obstacles are internally or externally. So that, special attention from Local Government is required and training about how to arrange and design Rural Regulation for Rural Government should be conducted.

Keywords: Rural Parley Agency (BPD), Legal Decision Making, Rural Regulation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR KEASLIAN KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	2
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan / Kegunaan Penelitian	6
D. Kerangka Pemikiran	8
E. Metode Penelitian	16
F. Sistematika	23
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Hukum Dalam Konteks Kesejahteraan Masyarakat	22
B. Otonomi Desa	27
C. Sejarah Otonomi Desa	31
1. Masa Pemerintahan Kolonial Belanda	33
2. Masa Pendudukan Militer Jepang	36
3. Masa Indonesia Merdeka	36
D. Desa dan Pemerintahan Desa	39
E. Desa Dalam PP No 72 tahun 2005	46
1. Badan Permusyawaratan Desa	53

2. Peraturan Desa	55
F. Teknik Perundang-Undangan (Legal Drafting) Perdes	60
G. Proses Pengambilan Keputusan (Legal Decision Making)	66
H. Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan ..	73
I. Bentuk Rancangan Peraturan Desa	79
BAB III	: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS
A. Hasil Penelitian	81
B. Analisa Hasil Penelitian	97
1. Peran BPD Berdasarkan PP 72 Tahun 2005	97
2. Implementasi PP 72 Tahun 2005 Terhadap Peran BPD Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari	102
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi Legislasi	107
4. Upaya Pemerintah Desa dalam mengatasi faktor kendala tersebut	124
BAB IV	: PENUTUP
A. Kesimpulan	130
B. Saran	133

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

1. Jumlah Desa/Kelurahan, Dusun, RW, RT di Kabupaten Brebes	89
2. Jumlah Desa/Kelurahan, Dusun, RW, RT di Kecamatan Wanasari	92
3. Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Sawojajar	94
4. Tingkat Politik Masyarakat Desa Sawojajar	95
5. Nama Perangkat BDP Desa Sawojajar	96
6. Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Kertabesuki	97
7. Tingkat Politik Masyarakat Desa Kertabesuki	98
8. Nama Perangkat BPD Desa Kertabesuki	98
9. Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Jagalempeni	99
10. Tingkat Politik Masyarakat Desa Jagalempeni	100
11. Himpunan Peraturan Desa	132

DAFTAR GAMBAR

1. Pengaruh kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum	29
2. Peta Kabupaten Brebes	88
3. Struktur Pemerintahan Desa	93
4. Skema :Legislasi Perdes	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik, dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Desa tidak lagi merupakan level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan Daerah, melainkan menjadi *independent community*, yang masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah. Desa yang selama ini diperankan sebagai figuran dan objek, sekarang berperan sebagai aktor.

Untuk mendukung perubahan mendasar tentang Pemerintahan Desa tersebut, maka telah dicabut produk hukum setingkat Peraturan Mendagri, Keputusan Mendagri, dan Instruksi Mendagri, Yang diganti dengan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah (PP) diterbitkan untuk menjabarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 3 Tahun 2005 tentang Perubahan

atas UU No 32 / 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain sudah sangat ditunggu-tunggu, keberadaan PP Nomor 72 Tahun 2005 ini juga amat strategis. Kestrategisan PP terletak pada substansi materi yang dikandungnya. PP No 72 / 2005 mengatur tentang desa, di mana pemerintahan desa merupakan struktur pemerintahan terbawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat.

Di era otonomi, di tingkatan Desa-lah potensi-potensi masyarakat ideal untuk dikembangkan. Mengingat strategisnya PP tersebut, tak aneh kemudian menjadi sorotan banyak pihak, tak hanya dari kalangan masyarakat awam, namun juga *stakeholders* pemerintah daerah dan terutama para penyelenggara pemerintahan desa.

Walaupun terjadi pengantian Undang-Undang namun prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa tetap sama yaitu: (1) Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, (2) partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa; (3) otonomi asli, bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat

setempat namun harus diseenggarakan dalam perspektif administrasi desa; (4) Demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksana pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasikan dan diagregasi melalui melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai Mitra Pemerintah desa; (5) Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan didesa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Dalam proses pengamabilan keputusan didesa ada dua macam keputusan, Pertama keputusan – keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas, Kedua keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi penmabilan keputusan. Untuk bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu. Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap setahun sekali dibalai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut

dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu¹, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes).

Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa². Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, manampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi³.

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah

¹ Kushandajani. 2008. ***Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal***. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP. Semarang. Hlm.70-71

² Pasal 55 PP No 72 Tahun 2005

³ Prof. DR. Sadu Wasistiono, MS. M.Irawan tahir, AP, M.Si. 2007. ***Prospek Pengembangan Desa***. CV Fokus Media. Bandung. Hlm.35

untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Atas dasar itulah penelitian ini hendak dilaksanakan, untuk itu maka penelitian ini mengambil judul “ ***Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terhadap Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa Di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*** “.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan tersebut diatas maka diambilah pokok permasalahan yaitu:

1. Apa sajakah Tugas dan Kewajiban Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa ?
2. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa terhadap peran Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan Desa di Kecamatan Wanasari kabupaten Brebes ?
3. Faktor apa sajakah yang mempengaruhi pelaksanaan peran Badan Permusyawaratan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes ?
4. Bagaimanakah upaya untuk mengatasi kendala – kendala tersebut ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

C.1. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan penelitian ini untuk:

- a. Mengetahui peran Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa..
- b. Mengetahui Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang berkaitan dengan peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan dan penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes.
- c. Untuk mengetahui kendala-kendala yang muncul dalam proses penyusunan dan penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes.
- d. Untuk mengetahui Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam mengatasi kendala-kendala tersebut.

C.2 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut :

C.2.1. Secara Teoritis

- a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan sistem

pemerintahan Desa yang berkaitan dengan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, serta memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dalam proses penyusunan dan penetapan Peraturan Desa.

- b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

C.2.2. Secara Praktis

- a. Memberikan masukan kepada Kepala Desa dan badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan dan penetapan Peraturan Desa.
- b. Bagi Masyarakat, sebagai masukan bagi masyarakat untuk mengetahui keberadaan BPD serta fungsi-fungsinya di dalam Pemerintahan Desa.

D. Kerangka Pemikiran

D.1. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat desa dan menetapkan peraturan desa (pasal 55 PP No 72 tahun 2005 junto pasal 209 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008) pada perkembangannya terdapat alasan mendasar pembentukannya karena

didasari bahwa anggota badan perwakilan desa yang ada selama ini telah dianggap terlalu jauh mencampuri urusan pemerintahan aparat pemerintah desa. Kenyataan yang terjadi selama ini anggota badan perwakilan desa telah dianggap oleh masyarakat dan aparat pemerintah desa terlalu jauh "*menyetir*" kebijakan yang diambil dalam proses pemerintahan desa secara umum.

Sehingga berdasar penjelasan pasal 209 UU No 32 Tahun 2004 "yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan untuk Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Dimana sesuai dengan Undang-Undang ini pencantuman Badan Permusyawaratan Desa dalam Ketetapan Peraturan Desa adalah terkait dalam penulisan frase "Dengan Persetujuan Bersama". Makna dari penulisan itu adalah setiap menetapkan Peraturan Desa, Kepala Desa perlu meminta *persetujuan bersama* dengan Badan Perwakilan Desa dalam artian penentuan aturan hukum untuk saat ini memerlukan persetujuan antara 2 pejabat/lebih untuk melakukan penandatanganan suatu peraturan/keputusan sebagai satu kesepakatan bersama untuk tujuan legalitas hukum. Berbeda dengan era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimana sebelum ditandatangani Kepala Desa perlu meminta *persetujuan terlebih dahulu* Badan Perwakilan Desa sebagaimana yang telah terjadi dalam praktek pemerintahan desa. Maka dengan

perkembangan yang ada diharapkan intervensi dari Badan Perwakilan Desa kepada Pemerintah Desa dapat diminimalisir sehingga aparat desa dapat bekerja untuk mengurus kepentingan masyarakat desa secara umum. Solusi yang diberikan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah menetapkan personil anggota Badan Permusyawaratan dari penduduk desa yang memangku jabatan seperti Ketua RW, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya.

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, manampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi⁴.

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera

⁴ Prof. DR. Sadu Wasistiono, MS. M. Irawan tahir, AP, M. Si. 2007. **Prospek Pengembangan Desa**. CV Fokus Media. Bandung. Hlm.35

diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Keanggotaan BPD seperti yang disebutkan dalam pasal 30 PP No 72 tahun 2005 adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Adapun 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 (Pasal 31 PP No. 72 tahun 2005)

D.2. Peran BPD Berdasarkan PP 72 Tahun 2005

Dalam pasal 34 PP No 72 Tahun 2005 disebutkan bahwa BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan disamping itu BPD mempunyai

fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah Desa.

Dalam Pasal 35 PP No 72 Tahun 2005, di jelaskan BPD mempunyai wewenang:

- a) Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- c) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- d) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- e) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan menyusun tata tertib BPD.

Dan dalam pasal 37 PP No 72 Tahun 2005, Anggota BPD mempunyai hak:

- a) Mengajukan rancangan Peraturan Desa
- b) Mengajukan pertanyaan
- c) Menyampaikan usul dan pendapat
- d) Memilih dan dipilih
- e) Memperoleh tunjangan

D.3. Proses Pengambilan Keputusan (Legal Decision making)

Dalam proses pengamabilan keputusan didesa ada dua macam keputusan, Pertama keputusan – keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas, Kedua keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi penmabilan keputusan. Untuk bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan

bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu. Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap setahun sekali di balai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu⁵, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes).

Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa⁶. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat

Jika kedua bentuk keputusan hukum tersebut dikaji dari kacamata *legal decision making Weber*⁷, maka keduanya menempati posisi yang berbeda. Bentuk pertama lebih dekat pada *substantive rationality*⁸,

⁵ Kushandajani. 2008. ***Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal***. Jurusan ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP. Semarang. Hlm.70-71

⁶ Pasal 55 PP No 72 Tahun 2005

⁷ Tipe-tipe pembuatan keputusan hukum dapat dilihat dari formalitas yang menyangkut kemandirian lembaga dan prosedur serta tingkat rasionalitas.

⁸ Ciri tipe hukum ini menunjukkan ketiadaan formalitas berupa prosedur dan lembaga-lembaga hukum yang memang dibentuk untuk melakukan fungsi pembuatan keputusan hukum, tetapi memiliki tingkat rasionalitas tinggi.

sedangkan bentuk kedua lebih dekat pada *formal irrationality*⁹. Adapun jika disimak dari bentuk komunikasi dan strategi pembuatan hukum keputusan, maka bentuk pertama lebih mendekati gaya *rehtoric*¹⁰, sedangkan kedua lebih mendekati gaya *bureaucracy*¹¹.

Menurut *R.B.Seidman* sebagaimana dikutip. Esmi W, menyatakan bahwa tindakan apapun yang diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupaun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya ekonomi dan politik dan lain sebagainya, seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksananya¹². Artinya dalam proses tahap pembuatan undang-undang sampai penegakan hukum dan peran yang diharpkan tidak lepas dari faktor-faktor atau kekuatan-kekuatan sosial yang mempengaruhinya

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pemerintahan desa menghasilkan Peraturan Desa.Peraturan Desa ini diterapkan dalam masyarakat Desa

⁹ Cirri tipe hukum ini memunjukkan dimana keputusan-keputusan hukum dibuat melalui prosedur dan lembaga-lembaga hukum yang memang dibentuk untuk melakukan fungsi-fungsi pembuatan keputusan hukum, tetapi memiliki tingkat rasionalitas rendah.

¹⁰ Adalah bentuk komunikasi dan strategi pembuatan keputusan yang berdasarkan persuasi atau keyakinan, melalui mobilisasi argumentsi baik verbal maupun non verbal.

¹¹ Suatu bentuk komunikasi dan strategi pengambilan keputusan yang berdasarkan pembebanan otoritas, melalui mobilisasi kemampuan prosedur dan standar-standar normative.

¹² Prof. DR. Esmi Warassih,SH.MS. 2005. ***Pranata Hukum Sebuah Tela Sosiologis***. PT. Suryandaru Utama. Semarang. Hlm.11

sehingga masyarakat Desa harus diakomodir baik oleh Kepala Desa maupun BPD.

Dalam Negara Demokrasi, Peraturan Desa yang dibuat oleh Kepala Desa bersama BPD harus memiliki karakter responsif. Aspirasi rakyat diakomodir baik oleh Kepala Desa maupun BPD dalam tahapan-tahapan legislasi yaitu inisiasi, sosio-politik dan yuridis.

E. Metode Penelitian

E.1. Obyek Penelitian

Dalam penelitian ini sasaran utama yang menjadi objek penelitian adalah peran BPD dalam penyusunan dan penetapan Peraturan Desa sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 72 tahun 2005. peran BPD disini merupakan bagian dari pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan sesuai dengan setatus dalam lembaga BPD dalam aktifitas tertentu, yang mengandung pengertian aspek dinamis dalam kehidupan, perangkat dan kewajiban, perilaku actual sebagai pemegang kedaulatan dan bagian aktifitas yang diwujudkan dalam pengambilan keputusan dalam perumusan kebijaksanaan yang berupa peraturan desa dengan pertimbangan aspek social, ekonomi, politik dan budaya.

E.2. Metode Pendekatan

Berdasarkan dengan permasalahan yang dikemukakan, maka penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif dengan didukung penelitian hukum sosiologis, karena melalui pendekatan normatif saja tidak akan dapat melihat realitas yang terjadi dimasyarakat berkaitan dengan suatu aturan hukum, untuk itu diperlukan adanya pendekatan lain guna melihat hukum sebagai fenomena dan institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terjadi dari perilaku anggota masyarakat yang mempola.

Atau dengan kata lain Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah bersifat *Yuridis-Sosiologis* atau *Social-Legal*.

Pendekatan normatif dilakukan didasari oleh pertimbangan bahwa penelitian ini terutama sekali bertujuan untuk membahas dan mengkaji berbagai peraturan yang berkaitan dengan Peran BPD dan Peraturan Des. Pendekatan ini selaras dengan pandangan yang memahami bahwa hukum sebagai norma, kaidah dan peraturan yang berlaku dalam masyarakat yang sesuai dengan prinsip dan asas-asas hukum¹³.

¹³ Soetandyo Wignjosoebroto. *Masalah Metodologi dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konseptual*. Makalah Pada Pelatihan Metodologi Pelatihan. Fak Hukum UNDIP. Mei.1999. hal.30

Sedangkan pendekatan Pendekatan Social-Legal dilakukan untuk menganalisa hukum yang bukan hanya sebagai suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang bersifat normative, melainkan hukum dilihat sebagai perilaku yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat yang selalu menimbulkan interaksi dalam hubungan dengan aspek social, ekonomi, politik dan budaya. Dalam hubungan ini, karakteristik khusus dari analisis-analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dan perilaku social, sebab pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai bagian riil dari system social yang berkaitan dengan variable sosialnya.¹⁴

Penelitian Normatif ditujukan kepada bentuk inventarisasi hukum dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi peraturan baik yang bersifat vertikal atau horizontal. Inventarisasi hukum meliputi semua peraturan yang berkaitan dengan peran BPD dan Peraturan Desa.

Sedangkan taraf sinkronisasi hukum ditujukan terhadap berbagai peraturan baik secara vertikal, yakni antara peraturan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi atau secara horizontal yaitu peraturan yang berlainan bidangnya.

Sedangkan menurut pandangan sosiologis, maka hukum secara kongkrit dalam masyarakat dapat berbeda dari apa yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Dengan diketahui

¹⁴ Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm.34

realita tersebut diharapkan dapat dilakukan upaya perbaikan atau penyempurnaan, baik itu melalui aturan ataupun penerapan terhadap pelaksanaan peran BPD

Dalam penelitian ini hukum merupakan fenomena social karena suatu kebijakan yang merupakan hasil keputusan politik diwujudkan dalam bentuk peraturan hukum berupa PERDES yang dalam penyusunannya/perumusannya harus mempertimbangkan serta terkandung aspek –aspek politik, yuridis dan sosiologis. Karena aspek penelitian adalah anggota BPD yang mempunyai peran dalam mengambil dan menentukan kebijakan desa yang dalam realisasinya dapat menimbulkan dampak social ekonomi politik dan budaya bagi masyarakat di Kecamatan Wanasari.

E.3. Lokasi Penelitian

Dalam penentuan lokasi penelitian ini dengan cara Purposive Sampling, pendekatan ini dilakukan karena keterbatasan waktu, tenaga, dan biaya, dengan mengambil lokasi penelitian di Kecamatan Wanasari Kabuptaen Brebes yang telah menetapkan beberapa Peraturan Daerah mengenai Pengaturan Badan Permusyawaratan Desa

E.4. Populasi dan Sampel

Pengambilan sebagai salah satu langkah dalam suatu penelitian merupakan suatu langkah yang penting, karena kesimpulan penelitian pada dasarnya ada generalisasi dari sampel menuju populasi. Dengan melihat homogenitas populasi yang ada maka pengambilan sampel dilakukan dengan teknik sampling yang dilakukan dengan mengambil wakil dari wilayah yang terdapat dalam populasi¹⁵, dengan demikian langkah-langkah pengambilan sampel sebagai berikut:

- 1) Membagi Kecamatan wanasari Kabupaten Brebes sesuai dengan letak Geografis, yaitu menjadi tiga Wilayah diantaranya Utara, tengah dan Selatan
- 2) Masing-masing Wilayah ditentukan satu Desa yang dijadikan sampel yaitu, Sawojajar, Kertabesuki dan Jagalempeni

E.5. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini ialah terdiri dari sumber data primer dan sekunder

- a. Data Primer, ialah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama melalui suatu penelitian lapangan (Field Research)
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh berdasarkan studi kepustakaan. Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk

¹⁵ Suharsimi Arikunto. 1999. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Rineka Cipta. Jakarta. Hal126

membandingkan antara teori dan kenyataan dilapangan. Melalui studi kepustakaan ini diusahakan pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku, majalah, surat kabar, artikel dari internet serta referensi lain yang berhubungan dengan penelitian ini¹⁶. Data sekunder dalam penelitian ini mencakup

- 1) Bahan hukum primer dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, dan juga peraturan-peraturan yang terkait dengan fokus penulisan dalam tesis ini.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian, bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum¹⁷
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain

E.6. Metode Pengumpulan Data

¹⁶ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Yakarta.1984.hlm10

¹⁷ Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia Perrss. Jakarta.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui cara:

- 1) observasi
- 2) Survey untuk memperoleh data termasuk untuk mendapatkan data sekunder yang dilakukan, terhadap anggota BPD, dinas/instansi terkait
- 3) wawancara (Interview)

E.7. Metode Analisis Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan didalam penulisan tesis ini, dari data primer dan sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian akan dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas dengan metode analisis kualitatif normatif, penelitian ini akan menghasilkan data deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. untuk memperoleh gambaran tentang BPD dalam penyusunan dan penetapan PERDES, serta dilengkapi dengan hasil analisa data dari penelitian lapangan untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap peranan BPD dalam penyelenggaraan pemerintah Desa.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terbagi menjadi 4 (Empat) Bab dan masing-masing Bab terdiri dari sub-sub bab, dengan tujuan agar menghasilkan suatu pembahasan yang sistematis sehingga dapat dengan mudah untuk dipahami, adapun sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut :

Baba I Pendahuluan, yang memuat latar belakang masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang memuat tentang: Hukum Dalam Konsep Kesejahteraan Masyarakat, Otonomi Desa, Sejarah Otonomi Desa Desa dan Pemerintahan Desa, Desa dalam PP No 72 Tahun 2005, Badan Permusyawaratan Desa dan Peraturan Desa

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan : yang memuat tentang Hasil Penelitian dan Analisa Hasil Penelitian, yang didalamnya membahas tentang Tugas dan Kewajiban BPD berdasarkan PP 72 tahun 2005, Implementasi PP No 72 tahun 2005 terhadap Peran BPD, Faktor – faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi-fungsi BPD, Serta upaya Pemerintah Desa dalam mengatasi faktor-faktor kendala tersebut.

Bab IV. Penutup : pada bab ini memuat tentang kesimpulan dan saran-saran dari penulis

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hukum Dalam Konsep Kesejahteraan Masyarakat

Hubungan antara masyarakat dengan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Ini sesuai dengan ungkapan *ubi societas ibi ius* (dimana ada masyarakat disitu ada hukum). Dapat ditegaskan bahwa hukum memiliki fungsi untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya, sehingga melalui pengaturan itu bisa terwujud satu masyarakat yang sejahtera, sesuai dengan yang diamanatkan dari tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.¹⁸ Secara sosiologi, hukum berfungsi untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup¹⁹, selain juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi (*law as a facilitation of human interaction*)²⁰.

Beranjak dari pemikiran tersebut keberadaan hukum Sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian tidak dapat dielakan adanya kenyataan bahwa dalam masyarakat terdapat varian

¹⁸ Juniarso Ridwan., Achmad Sodikb Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa. Bandung. 2009, hlm. 75

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia*, Jakarta, Kurnia Esa, 1982, hlm. 89

²⁰ L.L. Fuller dalam Soejono Soekanto, *ibid.*, hlm. 90

kepentingan sehingga hal ini bisa menutup kemungkinan timbulnya gesekan pertentangan diantara kepentingan-kepentingan itu.

Pada hakikatnya gesekan dan pertentangan bisa diatasi jika semua peraturan yang diberlakukan dikembalikan lagi kepada konsep awal yaitu pada general norm. Organ-organ yang menerapkan hukum harus dilembagakan sesuai dengan tatanan hukum, sebaliknya tatanan hukum yang mengatur organ-organ itu harus mengikuti hukum yang diberlakukan. Pemikiran ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Hans Kelsen mengenai teori tentang norma (general norm) sbb:

Thus, the general norms of statutory or customary law have a two-fold function: (1) to determine the law-applying organs and the procedure to be observed by them and (2) to determine the judicial and administrative acts of the organs. The latter by their act create individual norms, thereby applying the general norm to concrete case.²¹

Dalam kasus di Indonesia, semua pertentangan dan benturan kepentingan bisa diselesaikan dan mendapatkan solusi jika mengacu kepada *general norm* yakni Pancasila. Pada fase inilah hukum berlaku secara filosofis. Adapun secara sosiologis, hukum merupakan perangkat kemasyarakatan yakni himpunan kaidah dari segala tingkatan berkisar pada suatu kebutuhan pokok di dalam kehidupan masyarakat. Ini dikarenakan hukum bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok seluruh masyarakat dan sebagai perangkat kemasyarakatan hukum jelas berfungsi sebagai pedoman

²¹ Juniarso Ridwan., Achmad Sodikb Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa. Bandung. 2009, hlm. 77

bertingkah laku, sebagai sarana untuk menjaga kebutuhan masyarakat dan sebagai system pengendalian social²².

Dengan demikian hukum dapat dilihat dari segi lain yaitu sebagai sarana untuk mengatur interaksi kehidupan sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Menurut Soekanto, hukum selain berfungsi untuk mencegah terjadinya konflik, juga untuk mengatur kebutuhan agar kebutuhan masyarakat terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa hukum berfungsi sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat sehingga ketertiban dan keadilan dapat ditegakan.

Kenyataannya yang terjadi dimasyarakat menyebabkan adanya kelompok dan individu tertentu yang memiliki perilaku yang tidak sama dengan perilaku masyarakat umumnya, sehingga hal ini dapat menyebabkan timbulnya konflik. Permasalahannya adalah bagaimana untuk bisa didapatkan penyelesaian yang bisa diterima semua pihak.

Dalam proses penyelesaian konflik yang terjadi inilah hukum mempunyai peran yang penting, sehingga konflik bisa diselesaikan dan dinetralisir sekaligus dialihkan dalam satu penyelesaian. Pada kalangan sarjana, hukum memiliki fungsi sebagai salahsatu sarana pengendalian social (Social Control). Pengendalian ini mencakup kekuatan-kekuatan yang

²² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Sengketa*. Jakarta; Rajawali, 1986, hlm. 13

menciptakan serta memelihara ikatan social²³. Dapat ditegaskan bahwa eksistensi hukum dalam masyarakat sangat esensial karena fungsi hukum itu sendiri . selain untuk menegakana keadilan, menjaga ketertiban, dan keamanan, hukum juga dapat digunakan sebagai pengatur sehingga kebutuhan masyarakat itu dapat terpenuhi.

Esmi menegaskan bahwa hukum sebagai system norma dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur dan mempertahankan pola tingkah laku yang sudah ada, melainkan lebih dari itu, hukum juga diperlukan sebagai sarana pengarah dalam merealisasikan kebijaksanaan Negara dalam bidang social, budaya, ekonomi, politik pertahanan dan keamanan nasional. Dalam konteks yang demikian itu, cita atau ide hukum sesungguhnya diperlukan untuk membangun kehidupan masyarakat yang demokratis, itu berarti institusi hukum dituntut untuk menjadi Bintang Pemandu yang dapat menjadi penuntut bagi para pembuat/pengambil kebijaksanaan dalam proses pembuatan dan pengimplementasian kebijaksanaan public yang adil dan demokratis²⁴.

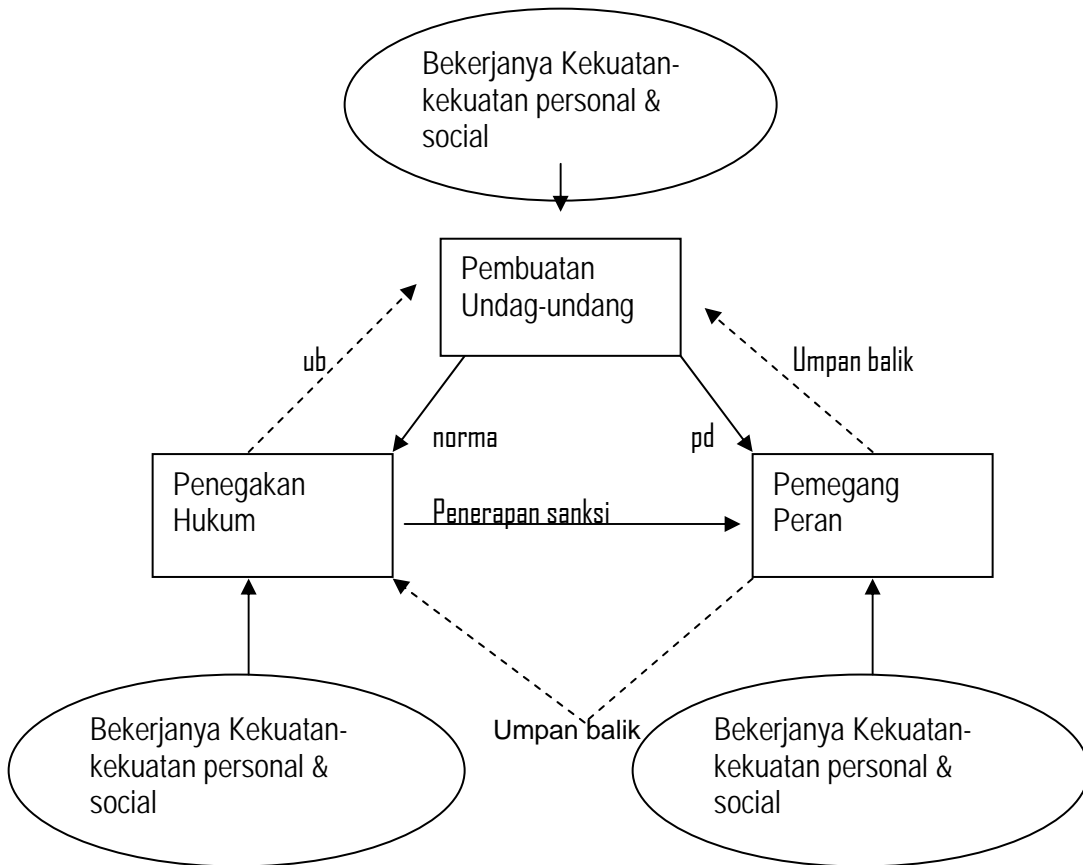
Budaya hukum merupakan salah satu komponen yang sangat menentukan apakah substansi hukum maupun tatanan prosedurnya diterima oleh masyarakat dimana hukum itu diterapkan atau ditegakan, itulah sebabnya Lawrence M. Friedman tak segan-segan menegaskan, bahwa

²³ Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung; Citra Aditya bakti, 1989, hlm. 47-48

²⁴ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologi*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. xiv

“komponen budaya hukum merupakan motor penggerak bagi sebuah tatanan hukum”.²⁵

Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan social dalam bekerjanya hukum ini, secara jelas Robert B. Seidman meng gambarkannya dalam bagan dibawah ini²⁶:



Dari bagan tersebut kita tahu bahwa kekuatan-kekuatan sosial sudah bekerja dalam tahapan pembauatan undang-undang, kekuatan-kekuatan

²⁵ *Ibid*, hlm. 30

²⁶ *Ibid*, hlm.12

sosial itu akan terus berusaha untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Hukum tidak mungkin dapat dipisahkan dengan politik, terutama pada masyarakat yang sedang membangun dimana pembangunan merupakan keputusan politik sedangkan pembangunan jelas-jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum²⁷.

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya, politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum. Dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum. Penelitian yang dilakukan Mahfud MD menunjukkan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif²⁸.

B. Otonomi Desa

Bagi masyarakat Desa, Otonomi Desa bukanlah menunjuk pada otonomi Pemerintah Desa semata-mata, tetapi juga otonomi masyarakat desa dalam menentukan diri mereka dan mengelola apa yang mereka miliki untuk kesejahteraan mereka sendiri. Otonomi Desa berarti juga memberi

²⁷ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.99

²⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta, 1998. hlm.2

ruang yang luas bagi inisiatif dari bawah/desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri, merupakan pengejawantahan otonomi desa. Keberadaan otonomi desa mengacu pada konsep komunitas, yang tidak hanya dipandang sebagai suatu unit wilayah, tetapi juga sebagai sebuah kelompok sosial, sebagai suatu sistem sosial, maupun sebagai suatu kerangka kerja interaksi.

Akhir-akhir ini, tuntutan daerah untuk diberi otonomi yang seluas-luasnya makin menonjol. Bahkan, beberapa daerah memilih untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mendirikan Negara baru, misalnya Sulawesi Selatan dan Aceh. Kondisi seperti ini sebagian orang dinilai sebagai benih-benih terjadinya disintegrasi bangsa sebaliknya, oleh sebagian orang dinilai bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini merupakan satu-satunya jalan keluar untuk mempertahankan integrasi nasional. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, fenomena tentang daerah yang memiliki otonomi seluas-luasnya tadi sesungguhnya bukan hal yang baru bahkan bukan lagi sesuatu yang membahayakan keutuhan Bangsa dan Negara. Demikian pula, keberadaan desa-desa adat yang memiliki susunan asli ternyata tidak menimbulkan gagasan pemisah diri dari unit pemerintahan yang begitu luas. Oleh karena

itu, otonomi luas sesungguhnya bukan paradoksi bagi integrasi bangsa dan sebaliknya. Artinya cita-cita memberdayakan daerah melalui kebijakan otonomi luas tidak perlu disertai dengan sikap "*buruk sangka*" yang berlebihan tentang kemungkinan perpecahan bangsa. Kekhawatiran ini justru akan menunjukkan bahwa pemerintahan pusat memang kurang memiliki "*political will*" yang kuat untuk memberdayakan daerah. Dengan demikian, ide untuk kembali menyeragamkan sistem pemerintahan daerah dengan alasan untuk menjaga keutuhan dan persatuan bangsa antara lain melalui penghapusan "*daerah istimewa*" dan penyeragaman pemerintahan desa, adalah sangat tidak kontekstual dan tidak konseptual. Perubahan kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (termasuk pemerintahan desa) dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 menjadi UU Nomor 22 Tahun 1999, UU No 32 tahun 2004 serta yang terbaru dengan adanya perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui penetapan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, membawa implikasi yang sangat besar. Salah satu implikasi tersebut adalah bahwa desa tidak sekedar merupakan wilayah administrative sebagai kepanjangan tangan pemerintahan pusat di daerah (pelaksana asas dekonsentrasi), tetapi memiliki lebih merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi luas. Berdasarkan kerangka waktunya (*time frame*), perkembangan otonomi pada kesatuan hukum masyarakat terkecil (desa) mengalami pergeseran yang sangat fluktuatif, dimana pada satu desa

memiliki otonomi yang sangat luas (*most decentralized*), sedang disaat lain desa tidak memiliki otonomi sama sekali dan hanya berstatus sebagai wilayah administrative (*most centralized*). Pada awalnya, terbentuknya suatu komunitas bermula dari berkumpul dan menetapnya individu-individu di suatu tempat terdorong oleh alasan-alasan yang mereka anggap sebagai kepentingan bersama. Alasan-alasan untuk membentuk masyarakat yang masih bersifat sederhana atau tradisional ini adalah pertama untuk hidup, kedua untuk mempertahankan hidupnya terhadap ancaman dari luar, dan ketiga untuk mencapai kemajuan dalam hidupnya.²⁹

Kumpulan individu-individu yang membentuk desa dan merupakan sebuah daerah hukum ini, secara alami memiliki otonomi yang sangat luas, lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang lahir di kemudian hari, baik yang terbentuk oleh bergabungnya desa-desa dengan sukarela atau yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Otonomi atau kewenangan desa itu antara lain meliputi hak untuk menentukan sendiri hidup matinya desa itu, dan hak untuk menentukan batas daerahnya sendiri. Selanjutnya disebutkan juga bahwa masyarakat sebagai daerah hukum, menurut hukum adat mempunyai norma-norma sebagai berikut : berhak mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah, berhak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, berhak memilih dan mengangkat Kepala Daerahnya atau Majelis

²⁹ **Sutardjo Kartohadikoesoema**, "Desa", Sumur,, Bandung, 1964, hal : 5

Pemerintahan sendiri, berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri, berhak atas tanah sendiri, dan berhak memungut pajak sendiri.³⁰ Selanjutnya pada masa pemerintahan Republik Indonesia, pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa mendapat landasan yuridis pada pasal 18 UUD 1945 yang mengakui kenyataan histories bahwa sebelum proklamasi kemerdekaan, di Indonesia sudah terdapat daerah-daerah Swapraja yang memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan di wilayahnya. Ini berarti, desa secara teoritis juga memiliki hak yang bersifat *autochtoon* atau hak yang telah dimiliki sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Indonesia. Namun dalam penyusunan peraturan tentang pemerintahan desa sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, kenyataannya desa bukan lagi dianggap sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom, khususnya dalam masalah administrasi pemerintahan secara umum. Terlebih lagi dengan pembentukan kelurahan, maka kesatuan masyarakat “Desa” ini hanya berstatus wilayah administrative yang ditempatkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat (*pelaksana asas dekonsentrasi*).

C. Sejarah Otonomi Desa

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Hermawan Warner Muntinge, seorang Belanda anggota Raad van Indie pada masa penjajahan

³⁰ *Ibid*, hal : 214

colonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jendral Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahnya disebutkan tentang adanya Desa-desa di daerah-daerah pesisir utara Pulau Jawa. Dan dikemudian hari ditemukan juga desa-desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa.³¹

Keberadaan otonomi desa secara tidak langsung erat kaitannya dengan keberadaan pemerintahan desa. Karena selama ini otonomi desa juga mengatur ketentuan tentang keberadaan pemerintah desa yang pada saat ini terdiri dari unsur perangkat desa dan badan permusyawaratan desa.³² Selain itu, keberadaan otonomi desa juga terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan desa yang di Indonesia sudah lahir sejak keberadaannya di era pemerintahan Hindia Belanda (Penjajahan) sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perkembangan pemerintahan desa di Indonesia pada perkembangannya banyak mengalami perubahan di tiap periodenya. Hal ini terkait dengan pasang surut pergeserannya dari sistem penjajahan ke pola sentralisasi dan desentralisasi. Sejarah perkembangan pemerintahan desa secara legal formal diawali dari:

³¹ Prof.DR.Sadu Wasistiono,MS., M..Irawan tahir,AP,M.Si.: *Prospek Pengembangan Desa*; Fokus Media. Bandung. 2007. hlm7

³² Ketentuan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 200 angka (1)

1. Masa Pemerintahan Kolonial Belanda

Ketentuan yang mengatur khusus tentang Desa pertama kali terdapat dalam *Regeringsregelement* (RR) tahun 1854 yaitu pasal 71 yang mengatur tentang Kepala Desa dan Pemerintahan Desa, sebagai pelaksana dari ketentuan tersebut, kemudian Pemerintah Kolonial mengeluarkan peraturan *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO) pada tahun 1906, yaitu peraturan dasar mengenai Desa khusus di Jawa dan Madura³³. IGO pada dasarnya tidak membentuk Desa, melainkan hanya memberikan landasan sebagai bentuk pengakuan adanya Desa sebelumnya.

Warisan Undang-Undang lama yang pernah ada yang mengatur tentang desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (Stbl. 1906 Nomor 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (Stbl. 1983 Nomor 490 jo Stbl. 1938 Nomor 681) yang berlaku di luar Jawa dan Madura. Pengaturan dalam kedua Undang-Undang ini tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis. Akibatnya desa dan pemerintahan desa yang ada sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya.

³³ Prof.DR.Sadu Wasistiono,MS., M..Irawan tahir,AP,M.Si.: *Prospek Pengembangan Desa*; Fokus Media. Bandung. 2007. hlm17

Sedangkan disebutkan juga bahwa :

“Sebagai peraturan desa (pranata) tentang Pemerintahan Desa (IGO/S 83 Tahun 1906 yang berlaku untuk pulau Jawa dan Madura dan IGOB/S 1938 untuk daerah diluar Jawa dan Madura merupakan landasan pokok bagi ketentuan-ketentuan tentang susunan organisasi, rumah tangga dan tugas kewajiban, kekuasaan dan wewenang Pemerintah Desa, Kepala Desa dan Anggota Pamong Desa.”³⁴

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa ada 2 (dua) ketentuan dasar yang mengatur Pemerintahan Desa IGO untuk Jawa dan Madura, IGOB untuk luar Jawa dan Madura. Pasal 1 Inlandsche Gementee Ordonantie (IGO) tahun 1906 Staatblad Nomor 83 menyatakan “Penguasaan Desa dijalankan oleh Kepala Desa dibantu beberapa orang yang ditunjuk olehnya, mereka bersama-sama menjadi Pemerintah Desa”. Ketentuan tersebut adalah yang berlaku pertama kali di Negara kita yang pada waktu itu dibawah kekuasaan Pemerintahan Kolonial Belanda menyangkut Kelembagaan Pemerintahan desa, Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakat yang pelaksanaannya diatur dengan ketentuan Bupati.

Selanjutnya IGO menetapkan bahwa Kepala Desa dibantu beberapa orang yang ditunjuk olehnya. Pengertian ditunjuk olehnya dijelaskan pada Pasal 2 ayat (2) IGO Staatblad Nomor 83 yang mengatur “Tentang mengangkat/melepas anggota Pemerintah Desa, kecuali Kepala Desa diserahkan kepada adat-istiadat kebiasaan pada tempat itu”. Jadi pada masa itu otonomi desa telah diatur secara konteks yuridis dan ini merupakan periode

³⁴ **Sumber Saporin**, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal : 31.

awal pemberian kewenangan kepada desa untuk berkembang sesuai dengan kemampuan dan adat-istiadat yang berlaku ditingkat lokal.

Demikianlah secara institusional/kelembagaan Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan beberapa orang yang ditunjuk oleh adat kebiasaan.

Pendapat lain menyebutkan, yaitu :

“Meskipun pasal 1 kelihatannya kabur mengenai siapa yang menjadi Pemerintah Desa, namun dapat ditarik kesimpulan bahwa Pemerintah Desa bersifat 1 (satu) orang (*eenhofding bestuur*)”.³⁵

Disamping itu pengaturan tentang Pemerintah Desa kemudian oleh Pemerintah Belanda diterbitkan *Inlandsche Gementee Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) tahun 1938 yang berlaku diluar pulau Jawa dan Madura. Sumber lain menyebutkan bahwa :

“Ketentuan-ketentuan yang berlaku di desa-desa diluar pulau Jawa dan Madura ialah IGOB pada hakekatnya tidak berbeda dengan peraturan-peraturan yang dicakup dalam IGO yang berlaku di pulau Jawa dan Madura.”³⁶

Tetapi secara garis besar, Saporin menyebutkan bahwa :

- a) Adanya ketentuan mengenai kewajiban Pemerintah Desa untuk setiap akhir triwulan membuat anggaran dan belanja. Dalam IGO hal ini tidak dijumpai.
- b) Ketentuan mengenai kerja bakti bagi warga desa, untuk kepentingan umum. Di dalam IGOB warga desa ganti rugi, misalnya membayar sejumlah uang yang disetor ke kas desa;
- c) Mengenai masalah tanah bengkok, didalam IGOB tidak dijumpai karena diluar Jawa dan Madura, tersedia banyak tanah bila setiap orang mau berusaha.

³⁵ **Bayu Surianingrat**, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Ghalia Yayasan Beringin KORPRI unit Depdagri , Bandung, 1976, hal : 69

³⁶ **Sumber Saporin**, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal : 35

2. Masa Pendudukan Militer Jepang

Pengalaman penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia sedikit mengalami perubahan setelah adanya pendudukan Militer Jepang. Mengutip dari tulisan Bayu bahwa pada masa Pemerintahan Militer Jepang ini telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 Pasal 2 sebagai berikut:

“Pembesar Tentara Dai Nippon memegang kekuatan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal. Selanjutnya Pasal 3 berbunyi semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan Undang-Undang dari pemerintah terdahulu, tetap diakui sah buat sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer.”³⁷

Dengan demikian ternyata pendudukan militer Jepang tidak mengubah secara mendalam ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintahan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan militer.

Satu-satunya peraturan mengenai desa yang dikeluarkan oleh Penguasa Militer Jepang adalah Osamu Seirei No. 7 Tahun 2604 (1944). Peraturan ini hanya mengatur dan merubah Pemilihan Kepala Desa (Ku-tyoo) yang menetapkan jabatan Kepala Desa menjadi 4 (empat) Tahun³⁸

3. Masa Indonesia Merdeka

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Desa esensinya tidak mengalami perubahan sejak jaman Kolonial Belanda,

³⁷ Bayu Surianingrat, 1976, “Pemerintahan dan Administrasi Desa”, Ghalia Yayasan Beringin KORPRI Unit Depdagri, Bandung, hal : 60.

³⁸ .Sadu Wasistiono., M..Irawan tahir,..: *Prospek Pengembangan Desa*; Fokus Media. Bandung. 2007. hlm19

pendudukan militer Jepang dan masa Indonesia Merdeka sebelum tahun 1979.

pandangan ini didasarkan pada fakta-fakta sejarah sebagai berikut:

- (1) IGO dan IGOB berlaku efektif (1906-1942);
- (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 dan Osamu Seirei (1942-1945), secara substantive tetap memberlakukan IGO/IGOB;
- (3) 1945-Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Dalam kurun waktu yang relative panjang, IGO/IGOB secara tidak resmi tetap dipakai sebagai rujukan dalam penyelenggaraan Pemerintahan desa sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Melihat kenyataan itu terkesan bahwa Pemerintah Republik Indonesia seperti tidak mampu membuat peraturan Pemerintah Desa sendiri. Barangkali didorong kebutuhan dan guna menghasilkan kesan tidak mampu, pemerintah kemudian berhasil menyusun Perundang-undangan Pemerintah desa dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja. Undang-Undang ini di undangkan pada tanggal 1 September 1965 karena tengah terjadi peristiwa G30S/PKI secara praktis Undang-Undang ini belum sempat diberlakukan, TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966, tanggal 5 Juli 1966 menunda berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965. kemudian dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Demikianlah setelah terjadinya peristiwa G30S/PKI tahun 1965 secara tidak resmi IGO/IGOB tetap digunakan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan UUD 1945. kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang merupakan berkah tersendiri bagi masyarakat Indonesia yang sudah merdeka selama 33 tahun. Harapan itu terwujud dengan ditetapkannya

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, menurut

Undang-Undang ini adalah:

“Desa diartikan satu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”³⁹.

Adapun isi materi Undang-Undang ini adalah mengatur desa secara seragam di seluruh wilayah Indonesia mulai penyelenggaraan pemerintahan desa, administrasi desa, unsur-unsur desa, pembentukan desa, organisasi pemerintahan desa, hak dan kewajibannya. Sebagai landasan yang dipakai dalam penyusunan Undang-Undang ini adalah Pancasila. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi :

“Pemabagian Daerah Indonesia atas daerah besar kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”⁴⁰

Dan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menegaskan bahwa perlu memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif. Dalam Undang-Undang ini mengakui adanya kesatuan masyarakat termasuk

³⁹ **Phillipus M. Hadjon**, dkk, “*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*”, Gajahmada University Press, 1994, hal : 122.

⁴⁰ Bunyi Pasal tersebut merupakan isi dari Undang-Undang Dasar 1945 sebelum mengalami proses amandemen.

didalamnya kesatuan masyarakat hukum, adat-istiadat, dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang masih menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional. Oleh karena itu, yang dimaksud pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat. Tetapi kenyataan yang terjadi selama 30 (tigapuluh) tahun system pemerintahan yang dipakai adalah sentralistis sehingga menimbulkan gejolak di tingkat masyarakat untuk menuntut adanya kekuasaan yang lebih besar kepada desa atau sering disebut otonomi desa atau penerapan system desentralisasi.

D. Desa dan Pemerintahan Desa

Pada saat reformasi bergulir tahun 1998 di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga menjadi salahsatu sasaran reformasi. Revisi UU No 5/1974 dan UU No 5/1979 menjadi tidak terelakan lagi, maka lahirlah UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sekaligus mengatur Daerah otonom dan Desa dalam satu paket, yang kemudian dalam perjalananya di revisi kembali menjadi UU No 32/2004 serta di ubah kemabali menjadi UU No 12/2008. UU No12/2008 tersebut tidak saja mengatur dan sekaligus membawa perubahan di daerah (provinsi, kabupaten dan kota), Namur juga memberikan landasan bagi perubahan yang mendasar di desa. Salah satu perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai desa adalah munculnya BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang merupakan lembaga tersendiri dan memiliki

fungsi yang sangat luas seperti mengayomo adat sitiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan Aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah Desa.

Desa yang pada awalnya di definisikan sebagai statu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat, berubah rumusnya menjadi kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat⁴¹.

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara memperlakukan desa. Dilihat secara mendalam makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasnya, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut dengan otonomi desa dewasa ini. Lebih dari itu dengan menyebutkan desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal usul, maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.

Adapun daerah-daerah besar dan kecil lainnya, semacam provinsi, kabupaten ataupun kota yang dikenal dalam sistem pemerintahan daerah saat ini, dapat saja bersifat otonom karena pemberian pusat terhadap hak otonom

⁴¹ Peraturan Pemerintah .No 72 Tahun 2005 tentang Desa

bagi daerah-daerah tersebut, inilah yang kita kenal dengan otonomi daerah sebagai konsekuensi diberlakukannya politik desentralisasi di Indonesia.

Menengok tahun 1955, sudah terbentuk sebuah lembaga di desa yang berfungsi merencanakan segala kebutuhan desa bersama-sama dengan perangkat desa, dengan sebutan Badan Perencanaan Pemerintah Desa (Bappensa), nama ini lalu berubah menjadi Badan Musyawarah Desa (Bamudes), dan berubah nama lagi menjadi Lembaga Musyawarah Desa (LMD) pada saat berlakunya UU No 5/1979 sampai lahirnya UU No 22/1999 yang mengintroduksi Badan Perwakilan Desa (BPD) yang kemudian di rubah dalam UU No32/2004 dan UU No 12/2008 menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Baik ditinjau dari aspek Yuridis formal maupaun fungsinya, memang ada perbedaan yang cukup substancial antara LMD dan BPD. LMD memiliki fungsi legislasi saja, sementara BPD selain berfungsi legislasi juga berfungsi mengontrol pemerintahan desa, dan juga menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Desa berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam system pemerintahan nasional dan berada di

kabupaten/kota. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, ekonomi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Desa yang dimaksud menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, termasuk antara lain Nagari di Sumatra barat, Gampong di Provinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Negeri di Maluku. Dalam Undang-undang ini mengakui juga otonomi oleh Desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepala desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang bersifat administrative, seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi, ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk ataupun heterogen maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ataupun sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemsyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintahan desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa, yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota, melalui camat. Kepada BPD, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban yang dimaksud.

Pemerintah Desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa WNRI. Pemilihan kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa WNRI. Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat. Jabatan kepala adesa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya satu kali masa jabatan berikutnya.

Sangatlah jelas berdasar ketentuan mengenai desa diatas, yaitu desa di era reformasi sekarang mempunyai kewenangan dan diakui sebagai salah satu daerah yang memiliki "*kekuatan*" dengan nama otonomi desa. Dengan adanya "*kekuatan*" ini desa memperoleh kekuasaan dalam menentukan kebijakan dalam berprakarsa dan berinisiatif sesuai dengan potensi yang dimiliki, baik sumber daya manusia dan sumber daya alamnya untuk berkembang sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai hal itu dapat diperoleh penjelasan terkait kewenangan desa.

Menurut ketentuan pasal 206 UU No 32 tahun 2004 Juncto Pasal 4 PP No 72 Tahun 2005 Juncto Permendagri No 30 tahun 2006, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup::

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa
- c. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa

Tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sehingga tugas tersebut dapat terlaksana dengan baik.

Di Desa dibentuk BPD yang berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa dengan masukan dari aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat, sedangkan pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD yang masa jabatannya adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Di Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa, yang bertugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat Desa. Yang dimaksud dengan kemasyarakatan desa, seperti

Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdaya Masyarakat.

Keuangan Desa ialah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Keuangan desa tersebut diperoleh dari sumber pendapatan desa. Terdiri dari pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, serta bantuan lain dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota, termasuk pula hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Yang dimaksud dengan sumbangan dari pihak ketiga, dapat berbentuk hadiah, donasi, wakaf dan/atau sumbangan lain serta pemberian sumbangan dimaksud tidak mengurangi kewajiban-kewajiban pihak penyumbang. Belanja Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa.

Desa dapat mendirikan Badan usaha milik desa, sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Disamping itu desa dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan desa dan untuk kerjasama dengan pihak ketiga dapat dibentuk badan kerjasama desa. Dalam pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan/atau pihak ketiga harus

mengikutsertakan Pemerintah Desa dan BPD, dengan memerhatikan kepentingan masyarakat desa, kewenangan desa, kelancaran, pelaksanaan investasi, kelestarian lingkungan hidup, keserasian kepentingana antar kawasan dan kepentingan umum.

E. Desa dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005

Dalam Peraturan Pemerinta Pengganti Undang-undang No.3 Tahun 2005 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal –usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Indonesia. Selanjutnya PerPu No. 3 / 2005 mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh Desa dan kepada Desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedangkan terhadap Desa diluar, Desa genologis yaitu desa yang bersifat administratif, seperti Desa yang dibentuk karenapemekaran Desa atau karena transmigrasi ataupun alasan lain yang warganya pluralistis, majemk ataupun heterogen, maka otonomi dsa yang merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarakan hak asal-

usul dan nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri dengan demikian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan desa dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, bantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah, serta hibah dari sumbangan pihak ketiga.

Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada desa paling sedikit 10% diluar upah pungut dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/Kota diberikan kepada Desa paling sedikit 10%, sedangkan bantuan Pemerintah Propinsi kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan propinsi bersangkutan. Bantuan tersebut lebih diarahkan pada percepatan atau akselerasi pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa berasal dari badan

usaha milik desa, pengelolaan pasar desa, pengelelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan galian C dengan tidak mengguankan alat berat dan sumber lainnya.

Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari Penduduk Desa, WNI yang memenuhipersyaratan dengan masa jabatan enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Pemilihan Kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masa hidup dan diakui keberadaanya berlaku ketentuan hukum adat setempat, yang diterapkan dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepada BPD kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawaban dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya namun tetap memberikan kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan atau meminta keterangan lebih lanjut hal-hal yang bertalian dengan pertanggung jawaban yang dimaksud.

Sekretaris desa diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Sekdes yang ada selama ini bukan PNS dan memenuhi persyaratan secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Badan Perwakilan Desa (BPD), berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan disamping itu Badan Perwakilan Desa mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah Desa. Keanggotaan Badan Perwakilan Desa terdiri dari wakil penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Wakil masyarakat dalam hal ini seperti Ketua Rukun warga, Pemangku adat dan tokoh masyarakat. Masa jabatan BPD 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Di Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan seperti RT, RW, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Lembaga kemasyarakatan bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam pemberdayaan masyarakat desa, lembaga masyarakat di Desa berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat dan untuk mendorong, memotivasi, menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Selanjutnya dalam penjelasan PP No. 72 Tahun 2004 tentang Desa dijelaskan, Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dengan memperhatikan budaya setempat.

Pembentukan desa harus memenuhi syarat jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, perangkat dan sarana-prasarana pemerintahan.

Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa diluar desa yang telah ada.

Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit lima tahun penyelenggaraan pemerintahan Desa, Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung.

Dalam wilayah desa dapat dibentuk dusun atau sebutan lain yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa.

Sebutan bagian wilayah kerja pemerintahan desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang ditetapkan dengan peraturan desa.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa diatur dengan Perda Kabupaten atau Kota dengan berpedoman pada Peraturan menteri.

Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama BPD dengan memperhatikan asaran dan pendapat masyarakat setempat. Yaitu usulan disetujui paling

sedikit dua pertiga penduduk desa yang mempunyai hak pilih. Perubahan status desa menjadi kelurahan memperhatikan prasyarat luas wilayah, jumlah penduduk, sarana dan prasarana pemerintah, potensi ekonomi dan kondisi sosial masyarakat yaitu jenis dan jumlah usaha desa dan produksi keanekaragaman status penduduk, mata pencaharian, perubahan nilai agraris, kejasa industri dan meningkatnya volume pelayanan desa yang berubah menjadi kelurahan, lurah dan perangkatnay diisi dari PNS. Yaitu dalam ketentuan ini adalah PNS yang tersedia di kabupaten atau kota yang bersangkutan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa yaitu hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan seperti subak, jogoboyo, jogotirto, sasi, mapalus, kaolotan, kajaroan, dan lain-lain. Pemerintah daerah mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan mengembalikan kewenangan tersebut yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian

dan perdagangan, perkoprasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan, pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi, dan komunikasi.

Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan penyerahan urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa diatur dengan peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Penyerahan urusan pemerintahan disertai dengan pembiayaannya. Pelaksanaan kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada Desa disertai dengan pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota kepada desa wajib disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Penyelenggaraan tugas pembantuan berpedoman pada

peraturan perundang-undangan. Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia.

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota.

Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

1. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta Dalam pasal 209 UU No 32 tahun 2004 Juncto pasal 209 UU No 12 Tahun 2008 Juncto Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai Badan

Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi⁴².

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Keanggotaan BPD seperti yang disebutkan dalam pasal 30 PP No 72 tahun 2005 adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Adapun jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit

⁴² Prof. DR. Sadu Wasistiono, MS. M. Irawan tahir, AP, M. Si. 2007. **Prospek Pengembangan Desa**. CV Fokus Media. Bandung. Hlm.35

5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Desa (Pasal 31 PP No. 72 tahun 2005)

Dalam Pasal 35 PP No 72 Tahun 2005, di jelaskan BPD mempunyai wewenang:

- a) Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- c) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- d) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- e) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan menyusun tata tertib BPD.

Dan dalam pasal 37 PP No 72 Tahun 2005, Anggota BPD mempunyai hak:

- a) Mengajukan rancangan Peraturan Desa
- b) Mengajukan pertanyaan
- c) Menyampaikan usul dan pendapat
- d) Memilih dan dipilih
- e) Memperoleh tunjangan

2. Peraturan Desa

Peraturan Desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa (pasal 55 PP No 72 tahun 2005). Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi social budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan-Undang-undang mengklasifikasikan Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah sebagaimana disebutkan pada pasal 7 ayat(1) dan (2):

1. Jenis dan hireraki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - c) Peraturan Pemerintah
 - d) Peraturan Presiden
 - e) Peraturan Daerah
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi bersama dengan Gubernur
 - b) Peraturan daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota
 - c) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala Desa atau nama lainnya.

Pasal 7 ayat(1) dan ayat(2) UU No 10 tahun 2004 harus dibaca secara lengkap dengan menambah pemahaman terhadap bunyi pasal 7 ayat (4) yaitu: “ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan

hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi”.

Namun menurut Permendagri No 15 Tahun 2005 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Peraturan Desa tidak diakomodasi sebagai salah satu jenis produk hukum daerah. Menurut Pasal 2 Permendagri tersebut jenis produk hukum daerah terdiri atas: Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah. Demikian juga UU No 32 tahun 2004 tidak ada bagian yang menjelaskan kedudukan peraturan desa sebagai bagian dari produk hukum daerah. Pasal-pasal yang mengatur tentang peraturan desa tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya peraturan Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan desa yang wajib dibentuk berdasarkan PP No 72 tahun 2005 adalah sebagai berikut :

1. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (pasal 12 ayat 5)
2. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat 3)
3. Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (pasal 64 ayat 2)
4. Peraturan desa tentang pengelolaan keuangan desa (pasal 76)

5. peraturan desa tentang pembentukan Bdan Milik Usaha Desa (pasal 78 ayat 2), apabila pemerintah desa membentuk BUMD.
6. peraturan desa tentang Pembentukan Badan Kerjasama (pasal 82 ayat 2)
7. Peraturan desa tentang Lembaga Kemasyarakatan (pasal 89 ayat 2)

Selain peraturan desa yang wajib dibentuk seperti tersebut diatas, pemerintah desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan kondisi social budaya setempat, antara lain:

1. peraturan desa tentang pembentukan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa
2. peraturan desa tentang penetapan yang berhak menggunakan hak Pilih dalam pemilihan kepala desa.
3. peraturan desa tentang penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa.
4. peraturan desa tentang pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa
5. peraturan desa tentang penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa.
6. peraturan desa tentang pungutan desa.

Dalam hal pembahasan rancangan Peraturan Desa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis (Pasal 57 PP No 72 Tahun 2005), dan Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 hari setelah ditetapkan (Pasal 58 PP No 72 Tahun 2005). adapun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk di evaluasi

Guna untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa (Pasal 59 ayat(1) PP No.72 Tahun 2005).

Secara umum ada beberapa langkah maju dengan implementasi regulasi tersebut, antarlain⁴³:

1. Adanya penegasan tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa, termasuk urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa beserta rinciannya.

⁴³ Sadu Wasistiono, MS., M..Irawan tahir.: *Prospek Pengembangan Desa*; Fokus Media. Bandung. 2007. hlm. 138-139

2. Adanya penegasan tentang besaran pendapatan Desa yang berasal dari bagian dari bagi hasil pajak dan dana perimbangan sebesar minimal 10 % dari dana yang diterima oleh Kabupaten/Kota
3. Adanya upaya memperbaiki manajemen Pemerintahan Desa dari manajemen tradisional menjadi manajemen yang lebih moderen melalui pengangkatan Sekertaris Desa menjadi PNS atau pengisian Sekertaris Desa dari PNS yang memenuhi persyaratan.
4. Adanya upaya memperbaiki tingkat kesejahteraan para perangkat desa termasuk Kepala Desa, melalui penegasan pendapatan desa minimal sebesar Upah Regional Minimum Kabupaten/Kota.

F. Teknik Perundang-Undangan (*Legal Drafting*) dan Penyusunan Peraturan Desa

Legal drafting adalah kata lain dalam bahasa Inggris yang artinya pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Peraturan Perundang-undangan ini sebagai aturan hukum hasil proses pengambilan keputusan hukum berisi materi muatan dan bersifat

pengaturan (regelling). Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan ditetapkan dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004.

UU No. 10 Tahun 2004 secara keseluruhan, maupun khususnya yang berkenaan dengan tehnik penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan ketentuan yang mengatur cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan. Ketentuan tehnik penyusunan

Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan diatur dalam Pasal 44 ayat (1), (2), dan ayat (3), dan Pasal 54.

Nilai-nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan, terakumulasi dalam kaidah moral yang kedudukannya lebih tinggi dari hukum positif. Lili Rasjidi dalam hal ini menyatakan bahwa hukum positif ini harus bersesuaian dengan norma-norma yang lebih tinggi. Pembuat Peraturan Perundang-undangan wajib mengikutinya sebagai pedoman pada pekerjaan membuat Undang-Undang. Misalnya, pembuat Undang-Undang tidak boleh mengumumkan Undang-Undang sebagai norma hukum.

Dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-Undang setidaknya 5 (lima) asas dibawah ini perlu diketahui oleh perancang dan pelaksana peraturan yaitu:

- a. Asas *lex superiori derogat lex atheriori* (peraturan hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi, lebih tinggi pula kedudukannya);

- b. Asas *lex superiori derogat lex inferiori* (peraturan hukum yang lebih tinggi membatalkan peraturan hukum yang lebih rendah);
- c. Asas *lex posteriori derogat lex priori* (peraturan hukum yang baru mencabut peraturan hukum yang lama);
- d. Asas *lex specialis derogat lex generalis* (peraturan hukum yang khusus mengesampingkan peraturan hukum yang umum);
- e. Asas *egaliator* (non diskriminatif dalam perumusan norma).

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik menurut Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004 juncto pasal 2 Permendagri No 29 Tahun 2006, meliputi :

- a. kejelasan tujuan; yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
- d. dapat dilaksanakan; yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa

hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Keterbukaan; yaitu bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Selain asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan harus memuat asas-asas yang di atur dalam Pasal 6 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu :

- a. Pengayoman yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhineka tunggal ika yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- g. Keadilan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yaitu bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Pelaksanaan legislasi dalam arti pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat mewadai semua asas-asas baik pembentukan maupun materi yang dimuatnya memang bukan hal yang mudah. Faktor sumber daya manusia sangat menentukan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibentuk.

Selain harus memenuhi asas-asas diatas, pelaksanaan legislasi juga harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Produk hukum daerah terdiri dari :

- a. Peraturan Daerah
- b. Peraturan Walikota
- c. Keputusan Walikota
- d. Instruksi Walikota

Sedangkan dalam Permendagri No 29 tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan peraturan Desa, disebutkan bahwa Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.

Adapun jenis perundang-undangan pada tingkat Desa meliputi; Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa (Pasal 3 Permendagri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan peraturan Desa)

Inisiatif penyusunan sebuah Peraturan Desa hanya dapat dilakukan apabila terdapat permasalahan yang pencegahannya atau pemecahannya memang benar-benar memerlukan sebuah Peraturan Desa baru. Peraturan Desa baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan terkait dengan masalah yang sedang dihadapi, baik itu lembaga/instansi pemerintah, BPD, lembaga pendidikan, organisasi non pemerintah, maupun kelompok masyarakat itu sendiri.

G. Proses Pengambilan Keputusan (*Legal Decision Making*)

Dalam proses pengambilan keputusan di desa ada dua macam keputusan, Pertama keputusan – keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas, Kedua keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Untuk bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu. Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap setahun sekali di balai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu⁴⁴, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes).

Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa⁴⁵. Peraturan desa merupakan

⁴⁴ Kushandajani. 2008. *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal*. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP. Semarang. Hlm.70-71

⁴⁵ Pasal 55 PP No 72 Tahun 2005

penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat

Jika kedua bentuk keputusan hukum tersebut dikaji dari kacamata *legal decision making Weber*⁴⁶, maka keduanya menempati posisi yang berbeda. Bentuk pertama lebih dekat pada *substantive rationality*⁴⁷, sedangkan bentuk kedua lebih dekat pada *formal irrationality*⁴⁸. Adapun jika disimak dari bentuk komunikasi dan strategi pembuatan hukum keputusan, maka bentuk pertama lebih mendekati gaya *rehtoric*⁴⁹, sedangkan kedua lebih mendekati gaya *bureaucracy*⁵⁰.

Menurut *R.B.Seidman* sebagaimana dikutip. Esmi W, menyatakan bahwa tindakan apapun yang diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya ekonomi dan politik dan lain sebagainya, seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga

⁴⁶ Tipe-tipe pembuatan keputusan hukum dapat dilihat dari formalitas yang menyangkut kemandirian lembaga dan prosedur serta tingkat rasionalitas.

⁴⁷ Ciri tipe hukum ini menunjukkan ketiadaan formalitas berupa prosedur dan lembaga-lembaga hukum yang memang dibentuk untuk melakukan fungsi pembuatan keputusan hukum, tetapi memiliki tingkat rasionalitas tinggi.

⁴⁸ Ciri tipe hukum ini memunjukkan dimana keputusan-keputusan hukum dibuat melalui prosedur dan lembaga-lembaga hukum yang memang dibentuk untuk melakukan fungsi-fungsi pembuatan keputusan hukum, tetapi memiliki tingkat rasionalitas rendah.

⁴⁹ Adalah bentuk komunikasi dan strategi pembuatan keputusan yang berdasarkan persuasi atau keyakinan, melalui mobilisasi argumentsi baik verbal maupun non verbal.

⁵⁰ Suatu bentuk komunikasi dan strategi pengambilan keputusan yang berdasarkan pembebanan otoritas, melalui mobilisasi kemampuan prosedur dan standar-standar normative.

pelaksananya⁵¹. Artinya dalam proses tahap pembuatan undang-undang sampai penegakan hukum dan peran yang diharapkan tidak lepas dari faktor-faktor atau kekuatan-kekuatan sosial yang mempengaruhinya

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pemerintahan desa menghasilkan Peraturan Desa. Peraturan Desa ini diterapkan dalam masyarakat Desa sehingga masyarakat Desa harus diakomodir baik oleh Kepala Desa maupun BPD.

Dalam Negara Demokrasi, Peraturan Desa yang dibuat oleh Kepala Desa bersama BPD harus memiliki karakter responsif. Aspirasi rakyat diakomodir baik oleh Kepala Desa maupun BPD dalam tahapan-tahapan legislasi yaitu inisiasi, sosio-politik dan yuridis.

Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan yakni :

a. Tahap Inisiasi

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan Peraturan Desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari Pemerintah Desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut datang dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Kepala Desa, begitu juga sebaliknya apabila usulan tersebut datang dari Kepala Desa maka rancangan Peraturan Desa diserahkan kepada BPD. Artinya sama-sama mempunyai hak untuk

⁵¹ Prof. DR. Esmi Warassih, SH. MS. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Tela Sosiologis*. PT. Suryandaru Utama. Semarang. Hlm. 11

mengajukan Peraturan Desa. BPD mengadakan rapat yang dihadiri oleh ketua-ketua bidang (bidang kemasyarakatan atau pemerintahan dan pembangunan). Untuk membahas pendapat tersebut apabila usulan tersebut disepakati perlu adanya Peraturan Desa, maka hasil rapat tersebut dijadikan hasil pra-Rancangan Peraturan Desa. Usulan

Peraturan Desa dapat dari masukan anggota masyarakat yang secara langsung atau lewat BPD kemudian dari BPD baru dibahas semacam kepanitiaan kecil, kalau disetujui baru rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya Peraturan Desa, setelah itu dibuat Rancangan Peraturan Desa. Sebuah idea tau gagasan pembuatan Peraturan Desa harus dibahas terlebih dahulu melalui siding pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi sebuah Rancangan Peraturan Desa atau tidak.

Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan Peraturan Desa menjadi Rancangan Peraturan Desa, maka Sekretaris BPD membuat Rancangan Peraturan Desa untuk diserahkan kepada Kepala Desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi Peraturan Desa.

Setelah Kepala Desa menerima Rancangan Peraturan Desa, Kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas Rancangan yang disampaikan oleh BPD. Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, Kepala Desa dan perangkatnya sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud dengan

perangkat Desa sesuai dalam pasal 12 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa terdiri dari Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan.

b. Tahap Sosio-Politis

Rancangan Peraturan Desa yang telah diterima oleh Pemerintah Desa, diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, Kepala Desa serta perangkat Desa. Peranan perangkat Desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima.

Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya Peraturan Desa. Dalam rapat tersebut diadakan Tanya jawab Kepala Desa diberi Rancangan Peraturan Desa sebelum diadakan rapat pembahasan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh Ketua BPD, dan yang menetapkan Peraturan Desa adalah kepala Desa.

Rancangan Peraturan Desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan Kepala Desa, sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka Peraturan Desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi Peraturan Desa, sehingga Peraturan Desa yang dihasilkan dapat

memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa. Pengambilan keputusan tentang Peraturan Desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

c. Tahap Yuridis.

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan Peraturan Desa maka langkah selanjutnya adalah Kepala Desa bersama BPD menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa sesuai Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Desa berlaku sejak ada ketetapan dari Kepala Desa. Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatas merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara teoritis , pembuatan produk hukum harus didasrai oleh paling tidak empat dasar pemikiran:⁵² :

⁵² Hamzah Halim, Kemal Redindo Syahrul Putra; *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*; PT Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009. hlm. 12

- a. Landasan Filosofis, merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat kedalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan sehingga hukum yang dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral atau nilai-nilai adat yang dijunjung tinggi dimasyarakat. Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum ini juga lazim disebut sebagai dasar/alasan bagi lahirnya suatu peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum⁵³.
- b. Landasan Sosiologis, bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat dan harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Aturan hidup yang dibuat harus sesuai dengan keutuhan, keyakinan dan kesadaran masyarakat.
- c. Landasan Yuridis, bahwa yang menjadi landasan dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan atau sederet Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan seorang pejabat atau badan membentuk Peraturan Perundang-undangan.
- d. Dasar Hukum

Tolok ukur di atas dapat memberikan jaminan bahwa Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat merupakan cikal bakal Peraturan Perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat (acceptable), populis dan

⁵³ Rahardjo Satjipto; Ilmu Hukum. Bandung; Citra Aditya Bakti.1991. hlm. 45

efektif. Populis, karena mengakomodir sebanyak-banyaknya keinginan penduduk di daerah. Efektif, karena peraturan yang dibuat itu operasional dan jangkauan peraturannya mencakup sebanyak-banyaknya kepentingan masyarakat dan senantiasa sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sehingga setiap kebutuhan masyarakat pada setiap era, mampu diwadahnya.

G. Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Kerangka Peraturan Perundang-Undangan

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)

4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)

5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan).

Uraian dari Masing-masing Substansi Kerangka Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

a. Penamaan atau Judul

- 1) Penamaan atau judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Judul ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan ditengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

b. Pembukaan

- 1) Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa.
- 2) Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan ditengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

- 3) Konsideran.
- 4) Harus diawali dengan kata “Menimbang” yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuat Peraturan Perundang-undangan. Jika konsideran terdiri dari lebih dari satu pokok pikiran, maka tiaptiap pokok pikiran diawali dengan huruf a, b, c dan seterusnya serta diawali dengan kata “bahwa” dan diakhiri tanda baca titik koma (;).
- 5) Dasar hukum. Dasar hukum diawali dengan kata “Mengingat” yang memuat dasar kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Yang dapat dipakai sebagai dasar hukum hanyalah Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Dasar hukum dirumuskan secara kronologis sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan, atau apabila Peraturan Perundang-undangan tersebut sama tingkatannya maka dituliskan berdasarkan urutan tahun pengundangnya atau apabila V tersebut diundangkan pada tahun yang sama akan dituliskan berdasarkan nomor urut pembuatan Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Jika dasar hukum lebih dari satu Peraturan Perundang-undangan maka tiap dasar hukum diawali dengan angka 1, 2, 3 dan seterusnya serta diakhiri dengan tanda baca titik koma (;).

6) Diktum.

Terdiri dari kata memutuskan, kata menetapkan dan nama Peraturan Perundang-undangan. Kata frase yang berbunyi Dengan Persetujuan Bersama BADAN PERMUSYAWARATAN DESA, merupakan aturan kata yang harus dicantumkan dalam pembuatan Peraturan Desa dan cara penulisannya sebagai berikut,

- a) Ditulis sebelum kata MEMUTUSKAN.
- b) Kata Dengan Persetujuan Bersama, hanya huruf awal ditulis huruf kapital.
- c) Kata BPD ditulis dengan huruf kapital.
- d) Kata MEMUTUSKAN ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:) serta diletakkan ditengah margin.
- e) Kata Menetapkan dicantumkan setelah kata MEMUTUSKAN yang disejajarkan kebawah dengan kata Menimbang dan Mengingat. Huruf awal kata Menetapkan ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:).

c. Batang Tubuh

- 1) Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua substansi Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal (-pasal).

- 2) Pada umumnya substansi batang tubuh dikelompokkan ke dalam :
 - a) Ketentuan umum;
 - b) Materi pokok yang diatur;
 - c) Ketentuan pidana (jika diperlukan);
 - d) Ketentuan peralihan (jika diperlukan);
 - e) Ketentuan penutup.
- 3) Ketentuan Lain atau sejenisnya. Materi yang bersangkutan, diupayakan untuk masuk ke dalam bab yang ada atau dapat pula dimuat dalam bab tersendiri dengan judul yang sesuai dengan materi yang diatur.
- 4) Tata cara penulisan Bab, Bagian, Paragraf, Pasal dan ayat ditulis sebagai berikut :
 - a) Bab diberi nomor urut dengan angka romawi dan judul Bab semua ditulis dengan huruf kapital.
 - b) Bagian diberi nomor urut dengan bilangan yang ditulis dengan huruf dan diberi judul.
 - c) Paragraph diberi nomor urut dengan angka arab dan diberi judul.
 - d) Pasal merupakan satuan aturan dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas dan lugas. Pasal diberi nomor urut dengan angka arab, dan huruf awal kata Pasal diawali dengan huruf kapital.

- e) Ayat merupakan rincian dari pasal, penulisannya diberi nomor urut dengan angka arab diantara kurung () tanpa diakhiri tanda baca.

d. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan dan memuat :

- 1) Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah atau Berita Daerah;
- 2) Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan perundang-undangan;
- 3) Pengundangan Peraturan Perundang-undangan; dan
- 4) Penutup.

e. Penjelasan

- 1) Setiap Undang-Undang perlu diberi penjelasan.
- 2) Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dapat diberi penjelasan, yang berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu.
- 3) Tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut.

- 4) Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.
- 5) Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

f. Lampiran

Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut harus dinyatakan dalam batang tubuh dan pernyataan bahwa lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Pada akhir lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan/menetapkan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

H. Bentuk Rancangan Peraturan Desa

PERATURAN DESA....(Nama Desa)
NOMOR.....TAHUN.....
TENTANG
.....(Nama Peraturan).....
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
KEPALA DESA...(Nama Desa)

- Menimbang : a. bahwa.....(landasan filosofis)
- b. bahwa.....(landasan sosiologis)
 - c. bahwa.....(landasan yuridis)

Mengingat : 1.....(Undang-undang)

2.(Peraturan Pemerintah)

3.(Peraturan Presiden)

4.....(Peraturan Daerah)

6.....(Peraturan Desa)

Dengan Persetujuan Bersama

BADAN PERMUSYAWARATAN DESA....(Nama Desa)

dan

Kepala Desa....(Nama Desa)

MEMUTUSKAN

Menetapkan : PERATURAN DESA TENTANG (Nama Peraturan).....

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

.....(Klausul ayat).....

Peraturan Desa ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Desa ini dengan penempatannya dalam Lembaran desa.

Ditetapkan di(Nama Desa)

Pada tanggal.....

KEPALA DESA....(Nama Desa)

...(Tanda tangan)...

....(NAMA)....

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. HASIL PENELITIAN

Kabupaten Brebes dibentuk bersama dengan 35 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang terdiri dari 17 Kecamatan, letaknya di sepanjang pantai utara laut jawa, antara 6⁰44'-7⁰21' Lintang Selatan dan antara 108⁰41' – 109⁰11' Bujur Timur . memanjang keselatan yang berbatasan dengan :

Sebelah Utara : Laut Jawa

Sebelah Timur : Kab. Tegal dan Kota Tegal

Sebelah Selatan : Kab Banyumas dan Kab. Cilacap

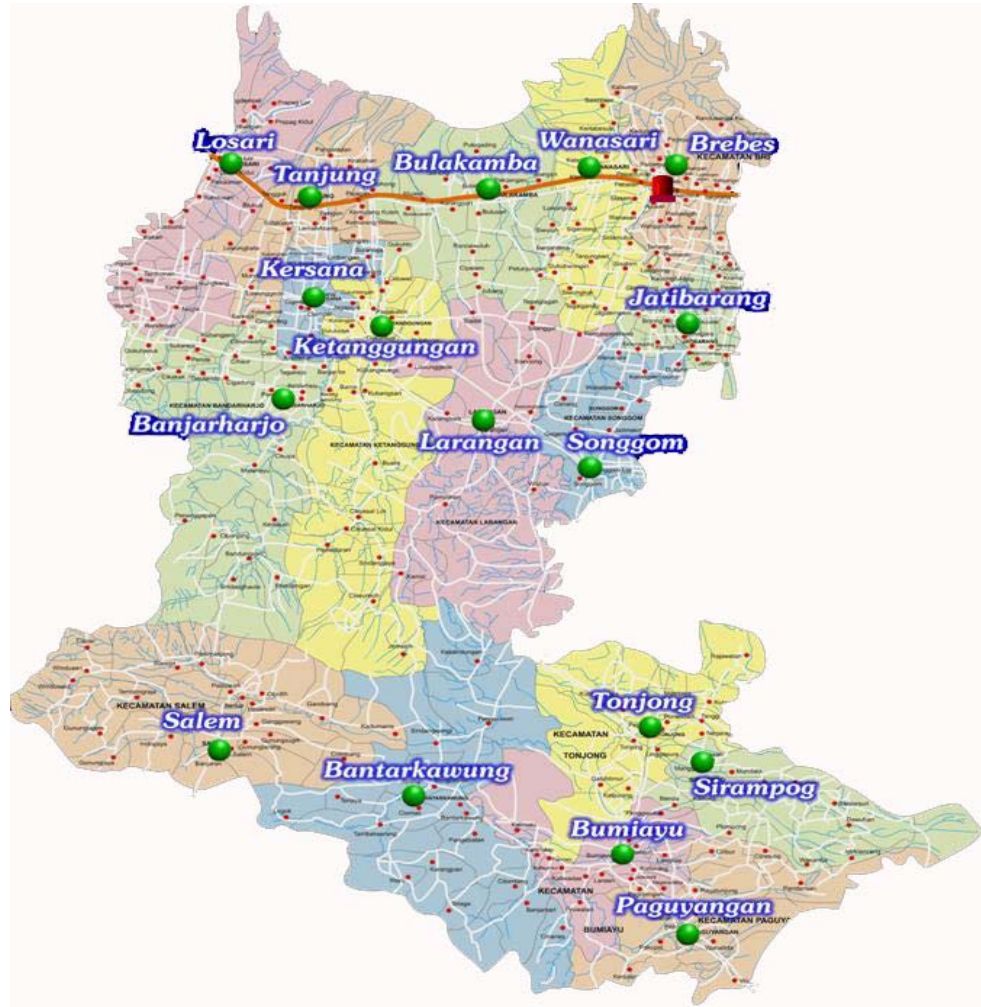
Sebelah Barat : Propinsi Jawa Barat

Kabupaten Brebes yang secara luas wilayah merupakan Kabupaten terbesar ketiga di Jawa Tengah setelah Wonogiri dan Cilacap, dengan luas wilayah 1.662,92 km², terdiri dari 17 kecamatan dan 292 Desa dan 5 Kelurahan, dari umlah tersebut dibagi habis menjadi 1.112 dusun, 1.615 RW/Lingkungan dan 8.002 RT. serta dengan jumlah penduduk 1.747.430 jiwa, terdiri dari 871.067 jiwa penduduk laki-laki dan 876.363 jiwa penduduk perempuan⁵⁴

Jumlah rata-rata tingkat pendidikan penduduk Kabupaten Brebes; tidak tamat SD sebanyak 386.967 jiwa dan Tamat SD 574.717 jiwa, Tamat

⁵⁴ Kabupaten Brebes Dalam Angka 2008. BPS Kab Brebes

SLTP 233.650 jiwa, Tamat SLTA 147.087 serta Tamat Universitas/Diploma sebanyak 27.404 jiwa.



Peta Kabupaten Brebes

Tabel 1
Jumlah Desa/Kelurahan, Dusun, RW & RT Di Kabupaten Brebes

Kecamatan	Desa	Kelurahan	Dusun	RW	RT
Salem	21	-	82	60	254
Bumiayu	18	-	114	93	393
Bantarkawung	15	-	116	89	538
Paguyangan	12	-	151	73	495
Sirampog	13	-	137	63	262
Tonjong	14	-	82	83	301
Larangan	11	-	49	80	627
Ketanggungan	21	-	66	107	562
Banjarharjo	25	-	59	127	570
Losari	22	-	47	99	561
Tanjung	18	-	30	79	338
Kersana	13	-	13	77	384
Bulakamba	19	-	16	150	729
Wanasari	20	-	38	154	683
Songgom	10	-	27	58	243
Jatibarang	22	-	37	91	385
Brebes	18	5	48	132	677
Jumlah	292	5	1.112	1.615	8.002

Sumber Data :BPS Kabupaten Brebes; "Kabupaten Brebes Dalam Angka 2008" hlm 27

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, khususnya pasal 127 dan 216 yang menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai Kelurahan dan Desa di tetapkan dalam Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah

Tercatat Pemerintah telah mengeluarkan:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan
- c. Peraturan Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2006 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan dan Peraturan Desa
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Desa
- e. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedomoan Pengelolaan Keuangan Desa

Sedangkan Pemerintah Kabupaten Brebes telah membentuk Peraturan Daerah dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, diantaranya ialah:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 09 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Pengangkatan Perangkat Desa.

- b. Peraturan Bupati Kabupaten Brebes Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Pengangkatan Perangkat Desa.
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 08 Tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa
- d. Peraturan Bupati Kabupaten Brebes Nomor 12 tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Keuangan Desa.

A.1. KECAMATAN WANASARI

Kecamatan Wanasari terletak disebelah barat Ibu Kota Kabupaten Brebes dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Selatan : Kecamatan Larangan
- Sebelah Barat : Kecamatan Bulakamba
- Sebelah Timur : Kecamatan Jatibarang dan Brebes

Kecamatan Wanasari dengan luas wilayah 7.444,42 Ha, terdiri dari 20 Desa diantaranya:

Tabel II

Jumlah Desa/Kelurahan, Dusun, RW & RT Di Kecamatan Wanasari

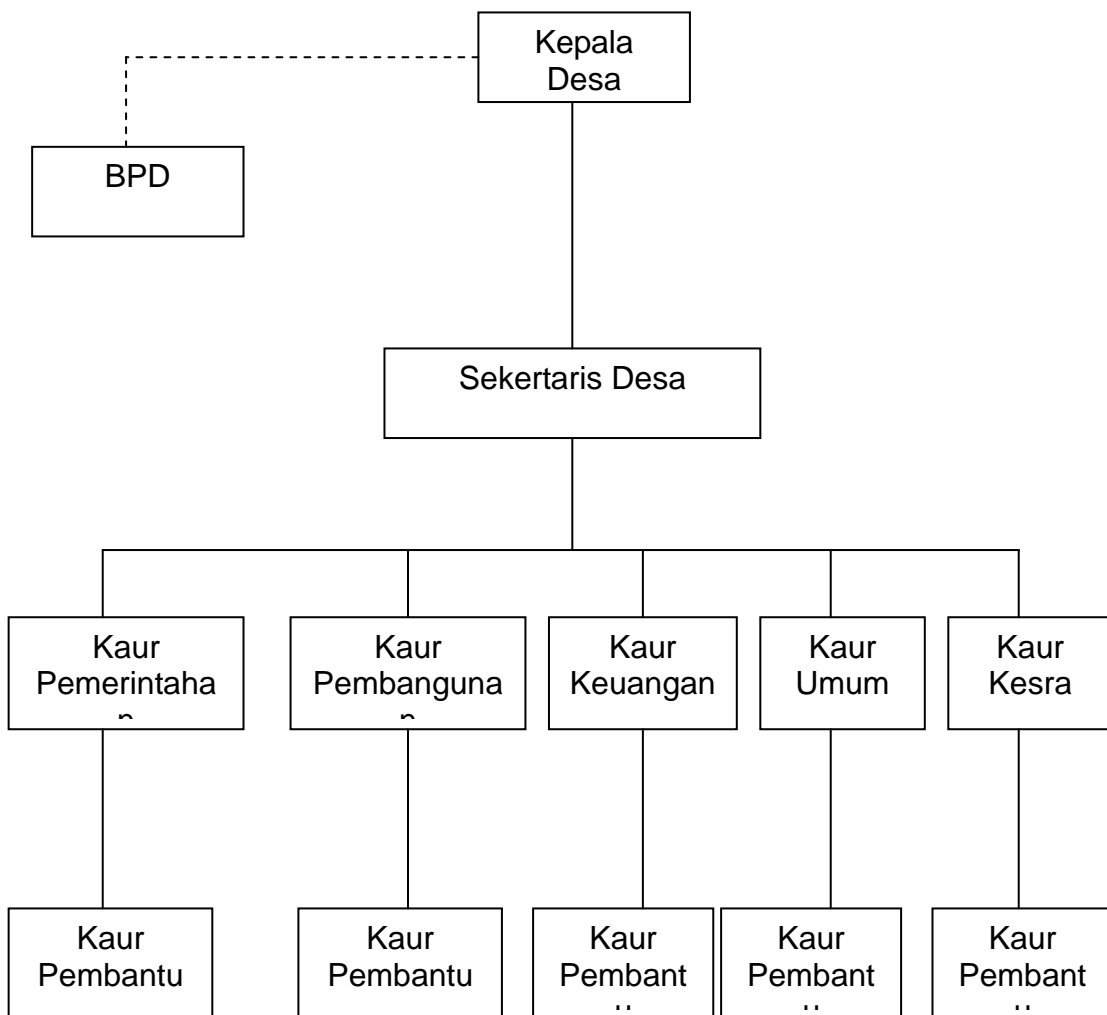
No	Nama Desa	Banyaknya		
		Dukuh/Dusun	RT	RW
1	Tegalandu	3	34	8
2	Jagalempeni	1	26	5
3	Glonggong	2	29	6
4	Sisalam	0	12	2
5	Lengkong	1	23	5
6	Tanjungsari	3	40	4
7	Siwungkuk	2	12	3
8	Dukuhwringin	1	23	10
9	Sigentong	3	42	7
10	Sidamulya	3	20	9
11	Wanasari	1	25	4
12	Siasem	4	39	6
13	Klampok	2	82	8
14	Pebatan	1	27	5
15	Pesantunan	4	66	10
16	Keboledan	0	32	3
17	Kupu	2	35	5
18	Dumeling	1	41	6
19	Kertabesuki	1	17	3
20	Sawojajar	4	52	10
Jumlah		39	677	119
Tahun 2007		42	677	117
Tahun 2006		40	680	125

Sumber Data :BPS Kabupaten Brebes; "Kecamatan Wanasari Dalam Angka 2008" hlm

A.2. PEMRINTAH DESA

Pemerintahan Desa di Kecamatan Wanasari seperti halnya Pemerintahan Desa di Kecamatan lainnya mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan berusaha semaksimal mungkin memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pemerintahan Desa di Kecamatan Wanasari memiliki struktur organisasi pemerintahan sebagai berikut:



A.3. DESA SAWOJAJAR

Desa Sawojajar terletak disebelah ujung utara Kecamatan Wanasari dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Selatan : Desa Kertabesuki
- Sebelah Barat : Laut Jawa
- Sebelah Timur : Sungai Pemali

Dengan Luas Wilayah 2.093.00 yang terdiri dari 4 perdukahan, 52 RT dan 10 RW, dengan jumlah penduduk 9.846 Jiwa. Rata-rata mata pencaharian masyarakatnya ialah Petani, Dagang dan Nelayan, dengan tingkat pendidikan Masyarakat sebagaimana dalam Tabel III

Tabel III
Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Sawojajar

NO	KETERANGAN	JUMLAH PENDUDUK
1	Buta huruf	200 orang
2	Tidak Tamat SD/sederajat	757 orang
3	Tamat SD	5.305 orang
4	Tamat SLTP	2.812 orang
5	Tamat SLTA	750 orang
6	Tamat D-1	20 orang
7	Tamat D-2	20 orang
8	Tamat D-3	150 orang
9	Tamat S-1	40 orang
10	Tamat S-2	3 orang

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Sawojajar Tahun 2009

Tabel IV

Kedaulatan Politik Masyarakat Desa Sawojajar tahun 2009

Jumlah Musyawarah Desa yang dilakukan pada tahun 2009	15 Kali
Jumlah BPD melakukan Musyawarah pada tahun 2009	10 kali
Jumlah peraturan Desa yang telah ditetapkan	3 kali
Jumlah Anggota BPD	11 orang
Penentuan anggota BPD	Dipilih masyarakat
Produk Keputusan BPD	<ul style="list-style-type: none"> - Larangan memancing di Tambak - APBDES - Pungutan Swadaya

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Sawojajar

Tabel V

Nama Perangkat Badan Pemusyawaratan Desa
Desa Sawojajar

NO	NAMA	JABATAN
1	Alimatul Maghfuri, A.Md	Ketua
2	Abdul Kholil, S.Ag	Wk. Ketua
3	Darmawan Eko Susanto, S.Sos	Sekretaris
4	Hairul Saleh	Kabid Pemerintahan
5	Yuswanto	Anggota
6	Kurnadi	Anggota
7	Masfuri, HM, S.Pi	Kabid Pembangunan
8	Agus Solakhudin	Anggota
9	Arif Hartoyo	Anggota
10	Aminuddin, S.Ag	Kabid. Kesra
11	Ahmad Munsif	Anggota

A.4. DESA KERTABESUKI

Desa Kertabesuki terletak disebelah utara wanasari dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Desa Sawojajar
- Sebelah Selatan : Desa Dumeling
- Sebelah Barat : Desa Sawojajar
- Sebelah Timur : Sungai Pemali (Desa Tengki)

Dengan Luas Wilayah 181,40 Ha, yang terdiri dari 1 perdukuan, 17 RT dan 3 RW, dengan jumlah penduduk 4.574 Jiwa. Rata-rata mata pencaharian masyarakat ialah Petani, Dagang dan Nelayan, dengan tingkat pendidikan Masyarakat

Tabel VI
Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Kertabesuki

NO	KETERANGAN	JUMLAH PENDUDUK
1	Buta huruf	162 orang
2	Tidak Tamat SD/sederajat	359 orang
3	Tamat SD	1325 orang
4	Tamat SLTP	68 orang
5	Tamat SLTA	20 orang
6	Tamat D-1	1 orang
7	Tamat D-2	2 orang
8	Tamat D-3	4 orang
9	Tamat S-1	8 orang

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Kertabesuki

Tabel VII

Kedaulatan Politik Masyarakat Desa Kertabesuki Tahun 2009

Jumlah Musyawarah Desa yang dilakukan pada tahun 2009	4 Kali
Jumlah BPD melakukan Musyawarah pada tahun 2009	2 kali
Jumlah peraturan Desa yang telah ditetapkan	2 kali
Jumlah Anggota BPD	11 orang
Penentuan anggota BPD	Dipilih masyarakat
Produk Keputusan BPD	- APBDES - Pungutan Swadaya

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Kertabesuki

Tabel VIII

Nama Perangkat Badan Pemusyawaratan Desa
Desa Kertabesuki

NO	NAMA	JABATAN
1	H. Shobaruddin	Ketua
2	H. Drs. Supandi	Wk. Ketua
3	Slamet Riyadi	Sekretaris
4	Khalimi, SH	Kabid. Pemerintahan
5	Rudy Hartono, SKM	Kabid. Pembangunan
6	Drs. Priagung Basuki	Kabid. Kemasyarakatan
7	Darsono	Anggota
8	Nur Efendi	Anggota
9	Sun Air Mulyana	Anggota
10	Anita Yusticia	Anggota
11	Karyo	Anggota

A.5. DESA JAGALEMPENI

Desa Jagalempeni terletak disebelah ujung selatan Kecamatan Wanasari dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Desa Sisalam
- Sebelah Selatan : Kecamatan Larangan
- Sebelah Barat : Desa Tegalandu
- Sebelah Timur : Desa Lengkong

Dengan Luas Wilayah 419,76 Ha yang terdiri dari 1 perdukuan, 26 RT dan 5 RW, dengan jumlah penduduk 8.613 Jiwa. Rata-rata mata pencaharian masyarakat ialah Petani dan Dagang, dengan tingkat pendidikan Masyarakat

Tabel IX
Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Jagalempeni

NO	KETERANGAN	JUMLAH PENDUDUK
1	Buta huruf	81 orang
2	Tidak Tamat SD/ sederajat	2541 orang
3	Tamat SD	3669 orang
4	Tamat SLTP	1747 orang
5	Tamat SLTA	1589 orang
6	Tamat D-1	- orang
7	Tamat D-2	235 orang
8	Tamat D-3	30 orang
9	Tamat S-1	273 orang
10	Tamat S-2	- orang

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Jagalempeni

Tabel X

Kedaulatan Politik Masyarakat Desa Jagalempeni Tahun 2009

Jumlah Musyawarah Desa yang dilakukan pada tahun 2009	12 Kali
Jumlah BPD melakukan Musyawarah pada tahun 2009	8 kali
Jumlah peraturan Desa yang telah ditetapkan	3 kali
Jumlah Anggota BPD	11 orang
Penentuan anggota BPD	Ditunjuk
Produk Keputusan BPD	- APBDES - Pungutan Swadaya

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Jagalempeni

Tabel XI

Nama Perangkat Badan Pemusyawaratan Desa
Desa Jagalempeni

NO	NAMA	JABATAN
1	Ahmad Yusuf, S.Ag	Ketua
2	Drs. Bambang. S	Wk. Ketua
3	Ahmad Surusi, S.Pd	Sekretaris
4	Soegiono, S.Pd	Komisi Pemerintahan
5	Soerasmo	Anggota
6	Drs. Zaenal Amin	Komisi Kemasyarakatan
7	Moh. Damir	Anggota
8	Zaenal Puddin. S.Ag	Komisi Kesos
9	Subur Shobikhin	Anggota
10	Gamal Abd. Naser, S.E	Komisi Pembangunan
11	Abdullah	Anggota

A.6. DESA GLONGGONG

Desa Glonggong terletak disebelah tengah Kecamatan Wanasari dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Desa Sidamulya
- Sebelah Selatan : Desa Sisalam
- Sebelah Barat : Desa Tanjungsari
- Sebelah Timur : Sungai Pemali

Dengan Luas Wilayah 238,52 Ha yang terdiri dari 2 perdukuan, 29 RT dan 6 RW, dengan jumlah penduduk 4.774 Jiwa. Rata-rata mata pencaharian masyarakat ialah Petani, dan Dagang, dengan tingkat pendidikan Masyarakat

Tabel XII
Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Glonggong

NO	KETERANGAN	JUMLAH PENDUDUK
1	Buta huruf	32 orang
2	Tidak Tamat SD/sederajat	97 orang
3	Tamat SD	2420 orang
4	Tamat SLTP	786 orang
5	Tamat SLTA	474 orang
6	Tamat D-1	- orang
7	Tamat D-2	- orang

8	Tamat D-3	10 orang
9	Tamat S-1	10 orang
10	Tamat S-2	- orang

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Glonggong

Tabel XIII

Kedaulatan Politik Masyarakat Desa Glonggong Tahun 2009

Jumlah Musyawarah Desa yang dilakukan pada tahun 2009	4 Kali
Jumlah BPD melakukan Musyawarah pada tahun 2009	4 kali
Jumlah peraturan Desa yang telah ditetapkan	2 kali
Jumlah Anggota BPD	11 orang
Penentuan anggota BPD	Dipilih masyarakat
Produk Keputusan BPD	- APBDES - Pungutan Swadaya

Sumber data : Daftar Isian Tingkat Perkembangan Desa Glonggong

B. ANALISA HASIL PENELITIAN

B.1. Peran BPD Dalam Proses dan Penyusunan Peraturan Desa Berdasarkan PP 72 Tahun 2005

Secara teoritis, pembuatan peraturan perundang-undangan belum bisa dilakukan tanpa ada struktur pembuatan hukum sebagai wadahnya. Struktur pembuatan hukum didasarkan pada pembagian kekuasaan antara legislatif, yudikatif dan eksekutif. Struktur ini tidak berdiri sendiri-sendiri, namun lebih merupakan bagian dari penataan ketatanegaraan yang lebih luas. Dengan adanya pemisahan aktifitas ketatanegaraan menjadi tiga tersebut, maka pembuatan hukum akan berjalan melalui proses yang eksklusif. Ketertiban dan peran BPD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa dimulai dari sejak proses perencanaan yang ditandai dengan kegiatan menampung aspirasi masyarakat dan membentuk Peraturan Desa. Pengendalian dalam pelaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa sampai dengan pengawasan yang diakhiri dengan permintaan pertanggungjawaban Kepala desa sebagai pelaksana.

Dalam Pasal 35 PP No 72 Tahun 2005, di jelaskan BPD mempunyai wewenang:

- a) Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- c) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- d) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- e) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan

f) menyusun tata tertib BPD.

Dalam pasal 36 BPD mempunyai hak meminta keterangan kepada Pemerintah Desa dan menyatakan pendapat.

Dan dalam pasal 37 PP No 72 Tahun 2005, Anggota BPD mempunyai hak:

- a) Mengajukan rancangan Peraturan Desa
- b) Mengajukan pertanyaan
- c) Menyampaikan usul dan pendapat
- d) Memilih dan dipilih
- e) Memperoleh tunjangan

Sedangkan yang dimaksud dengan Peraturan Desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa (pasal 55 PP No 72 tahun 2005). Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi social budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undang mengklasifikasikan Peraturan Desa

sebagai salah satu bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah sebagaimana disebutkan pada pasal 7 ayat(1) dan (2):

1. Jenis dan hireraki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - c) Peraturan Pemerintah
 - d) Peraturan Presiden
 - e) Peraturan Daerah
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi bersama dengan Gubernur
 - b) Peraturan daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota
 - c) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala Desa atau nama lainnya.

Pasal 7 ayat(1) dan ayat(2) UU No 10 tahun 2004 harus dibaca secara lengkap dengan menambah pemahaman terhadap bunyi pasal 7 ayat (4) yaitu:

“ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi”.

Didalam Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa, pasal 3 disebutkan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan pada tingkat Desa meliputi;

- a. Peraturan Desa
- b. Peraturan Kepala Desa

Perturan desa yang wajib dibentuk berdasarkan PP No 72 tahun 2005 adalah sebagai berikut :

- 1) Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (pasal 12 ayat 5)
- 2) Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat 3)
- 3) Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (pasal 64 ayat 2)
- 4) Peraturan desa tentang pengelolaan keuangan desa (pasal 76)
- 5) peraturan desa tentang pembentukan Bdan Milik Usaha Desa (pasal 78 ayat 2), apabila pemerintah desa membentuk BUMD.
- 6) peraturan desa tentang Pembentukan Badan Kerjasama (pasal 82 ayat 2)
- 7) Peraturan desa tentang Lembaga Kemasyarakatan (pasal 89 ayat 2)

Dalam hal pembahasan rancangan Peraturan Desa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis (Pasal 57 PP No 72 Tahun 2005), dan Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Buapti/Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 hari setelah ditetapkan (Pasal 58 PP No 72 Tahun 2005). adapun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3

(tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk di evaluasi

Guna untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa (Pasal 59 ayat(1) PP No.72 Thun 2005).

Dalam hal Hukum berlaku secara Yuridis menurut **Bagir Manan** diperinci dalam beberapa syarat⁵⁵; Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan. Artinya setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang, jika tidak maka peraturan tersebut batal demi hukum, dan dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. seperti halnya Peraturan Desa Kertabesuki tentang Susunan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kertabesuki, dibuat secara bersama-sama antara Pemerintah Desa dengan BPD, jika tidak maka peraturan tersebut batal demi hukum.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Artinya ketidak sesuaian ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. *Ketiga*, Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka

⁵⁵ Bagir Manan. *Dasar-Dasar perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill-Co. Jakarta. 1992. hlm.14

peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Seperti Peraturan Kepala Desa Sawojajar tentang Pungutan Desa Sawojajar Tahun 2009, dibuat bersama-sama dengan BPD dan didalamnya mencantumkan persetujuan BPD. Apabila tidak dicantumkan persetujuan BPD maka batal demi hukum. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, artinya suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.

B.2. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Terhadap Peran Badan Permusyawaratan Desa di Kecamatan Wanasari

B.2.1. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta Dalam pasal 209 UU No 32 tahun 2004 Juncto pasal 209 UU No 12 Tahun 2008 Juncto Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa

ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi⁵⁶.

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Adapun sifat hubungan kerja BPD dan Pemerintah Desa terdapat dalam Pasal 24 Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2006 juncto pasal 24 Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 12 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa, ialah :

- a. Hubungan kerja BPD dengan Pemerintah Desa bersifat kordinatif pengawasan dalam hal pelaksanaan Pemerintahan Desa
- b. Hubungan BPD dengan LKD bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif
- c. Hubungan kerja dengan masyarakat bersifat monitoring dan penyaluran aspirasi.

⁵⁶ Sadu Wasistiono,MS. M.Irawan tahir,AP,M.Si. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. CV Fokus Media. Bandung. Hlm.35

Sedangkan keanggotaan BPD terdapat dalam pasal 30 PP No 72 Tahun 2005 juncto Pasal 9 Peraturan Daerah kabupaten Brebes Nomor 8 tahun 2006 dan juncto pasal 9 Peraturan Bupati Brebes Nomor 12 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa, ialah terdiri dari wakil penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan Mufakat. Yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam hal ini seperti ketua Rukun warga, pemangku adat dan tokoh masyarakat. Masa jabatan BPD 6 tahun dan dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan berikutnya.

Mekanisme pembentukan penetapan calon anggota BPD dilakukan secara musyawarah mufakat, sesuai dengan pasal 10 Peraturan Bupati Brebes Nomor 12 tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa, yaitu :

1. Calon Anggota BPD ditetapkan secara musyawarah dan mufakat
2. mekanisme musyawarah dan mufakat adalah:
 - a) pemerintah desa memfasilitasi terselenggaranya musyawarah
 - b) musyawarah dan mufakat dihadiri Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama, tokoh perempuan dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya
 - c) Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama, tokoh perempuan dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya yang ada di desa dan memenuhi syarat dapat menjadi anggota BPD
 - d) Musyawarah dan mufakat dilaksanakan untuk membentuk atau memilih sejumlah anggota BPD
 - e) Hasil musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf b, c dan d dilaporkan kepada Kepala Desa untuk ditetapkan dengan Keputusan Bupati
3. hasil musyawarah mufakat dicatat dan dituangkan dalam berita acara jalannya musyawarah, termasuk nama-nama peserta

musyawarah yang terpilih menjadi anggota BPD dan dilampiri daftar hadir peserta musyawarah.

4. dua bulan sebelum berakhirnya masa jabatan BPD, kepala Desa memberitahukan mengenai akan berakhirnya masa jabatan BPD
5. Pemerintah Desa memfasilitasi pembentukan anggota BPD yang baru
6. Peserta musyawarah adalah ketua Rukun Warga < Pemaangku adat, Golongan Profesi, Pemuka Agama, toko perempuan dan toko aatau pemuka masyarakat lainnya
7. yang dapat dipilih menjadi calon anggota BPD adalah peserta musyawarah
8. 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 serta disesuaikan dengan kebutuhan desa.
9. Jumlah anggota BPD ditentukan berdasarkan jumlah penduduk Desa yang bersangkutan, dengan ketentuan sebagai berikut :
 - a. jumlah penduduk sampai 1500 jiwa, 5 anggota
 - b. 1501 sampai dengan 2000 jiwa, 7 anggota
 - c. 2001 sampai dengan 2500 jiwa, 9 anggota
 - d. Lebih dari 2501, 11 anggota

Dari hasil penelitian yang dilakukan di ketiga desa dalam hal Proses pembentukan BPD diawali dengan tahap penjaringan bakal calon dengan menggunakan sistem distrik (wilayah), tahap pertama bakal calon di jaring ditingkat Rukun Tetangga (RT) yang kemudian dimusyawarahkan dalam forum rapat Rukun Warga (RW)/ Dusun. Setelah mendapat bakal calon dengan sistem distrik tersebut kemudian dilakukan seleksi persyaratan di tingkat Desa.

Adapun syarat lain untuk dapat dicalonkan menjadi anggota BPD terdapat dalam Pasal 9 ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten

Brebes Nomor 8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa, sebagai berikut:

- a. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)
- b. Berumur sekurang-kurangnya 25 Tahun
- c. Sehat jasmani dan rohani
- d. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukum paling singkat 5 (lima) tahun
- e. Penduduk Desa setempat
- f. Dikenal dan mengenal Desanya
- g. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD

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, (Pasal 31 PP No72 Tahun 2005 tentang Desa). Dan didalam Peraturan Bupati Brebes Nomor 12 tahun 2006 tentang BPD pasal 10 ayat(9) jumlah anggota BPD ditentukan berdasarkan jumlah penduduk Desa yang bersangkutan, dengan ketentuan sebagai berikut

- a. jumlah penduduk sampai 1500 jiwa, 5 anggota
- b. 1501 sampai dengan 2000 jiwa, 7 anggota
- c. 2001 sampai dengan 2500 jiwa, 9 anggota
- d. Lebih dari 2501,11 anggota

Serta peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati (Pasal 11 Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2006 tentang BPD).

B.2.2. Tugas Dan Wewenang Badan Permusyawaratan Desa.

Dalam pasal 35 PP No 72 tahun 2005 juncto pasal 4 Peraturan daerah Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2006, juncto pasal 4 Peraturan Bupati Brebes Nomor 12 tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa, disebutkan Tugas dan Wewenang dari Badan Permusyawaratan Desa ialah diantaranya:

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- d. Membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
- f. Menyusun tata tertib BPD

Dalam hal tugas dan wewenang seperti halnya pada point a tentang Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan UU No 32 tahun 2004 dan PP No 72 Tahun 2005, peraturan desa yang wajib dibentuk berdasarkan PP No 72 tahun 2005 adalah sebagai berikut :

- a. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (pasal 12 ayat 5)
- b. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat 3)
- c. Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (pasal 64 ayat 2)
- d. Peraturan desa tentang pengelolaan keuangan desa (pasal 76)

- e. peraturan desa tentang pembentukan Badan Milik Usaha Desa (pasal 78 ayat 2), apabila pemerintah desa membentuk BUMD.
- f. peraturan desa tentang Pembentukan Badan Kerjasama (pasal 82 ayat 2)
- g. Peraturan desa tentang Lembaga Kemasyarakatan (pasal 89 ayat 2)

Selain peraturan desa yang wajib dibentuk seperti tersebut diatas, pemerintah desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan kondisi social budaya setempat, antara lain:

- a) peraturan desa tentang pembentukan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa
- b) peraturan desa tentang penetapan yang berhak menggunakan hak Pilih dalam pemilihan kepala desa.
- c) peraturan desa tentang penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa.
- d) peraturan desa tentang pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa
- e) peraturan desa tentang penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa.

f) peraturan desa tentang pungutan desa.

Dari data yang ada mayoritas Peraturan Desa yang dibentuk lebih banyak Peraturan Desa yang berkaitan dengan APBDES dan Pungutan Swadaya, yang merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD yang ditetapkan dengan Peraturan Desa (Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Keuangan Desa), Setiap menjelang Tahun Anggaran baru, Pemerintah Desa menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDES) dengan Peraturan Desa dengan pedoman yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati Brebes. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tersebut terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja desa dan Pembiayaan dimana pelaksanaan Belanja Desa dan Pembiayaan berdasarkan pada prinsip Hemat, terarah dan terkendali sesuai dengan rencana program/kegiatan serta fungsi Pemerintahan Desa.

Dalam teori Mandat (***The Mandate Theory***) wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik, oleh karena itu wakil hendaklah selalu memberikan pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat yang diberikan padanya. Adapun dalam teori kebebasan (***the independence theory***), wakil dianggap perlu merumuskan sikap dan

pandangannya tentang masalah yang dihadapi tanpa terikat secara ketat kepada terwakil.

Jika mencoba dimasukkan dalam kategori teori diatas, maka anggota BPD tidak bisa dimasukkan disalah satunya, sebagai wakil para anggota BPD tidak berusaha merepresentasikan dirinya dan bertindak atas dasar kepentingan pemilih, sebagai wakil yang bebaspun, tidak ditemukan kreativitas ataupun pandangan-pandangan berkualitas bagi penyempurnaan penyelenggaraan pemerintahan di Desa, terbukti Peraturan perundang-undangan yang sering dibuat hanya berkuat pada Perdes tahunan seperti APBDes dan Pungutan Swadaya.

Proses penyusunan APBDES sesuai dengan Pasal 41 Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Keuangan Desa, meliputi:

- a. Dengar pendapat BPD dengan masyarakat dan penyusunan perkiraan awal APBDES oleh Pemerintah Desa
- b. Perumusan Kebijakan umum APBDES antara Pemerintah Desa dengan BPD
- c. Pembahasan Skala Prioritas oleh Pemerintah Desa dengan BPD
- d. Perumusan Rancangan APBDES oleh Pemerintah Desa
- e. Pembahasan Rancangan APBDES dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD
- f. Penetapan APBDES

B.2.3. Proses Pengambilan Keputusan (Legal Decision Making)

Dalam proses pengamabilan keputusan didesa ada dua macam keputusan, Pertama keputusan – keputusan yang beraspek

sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas, Kedua keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Untuk bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu seperti para tokoh Agama (Kiyai dan Ustad) dan Guru serta Pengusaha.. Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap setahun sekali di balai desa, Pembahasan APBDesa atau Pembahasan Peraturan Desa lain, Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa⁵⁷ (Perdes).

⁵⁷ Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa (Pasal 55 PP 72 Th 2005), dan merupakan Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat

Jika kedua bentuk keputusan hukum tersebut dikaji dari kacamata *legal decision making Weber*⁵⁸, maka keduanya menempati posisi yang berbeda. Bentuk pertama lebih dekat pada *substantive rationality*⁵⁹, sedangkan bentuk kedua lebih dekat pada *formal irrationality*⁶⁰. Adapun jika disimak dari bentuk komunikasi dan strategi pembuatan hukum keputusan, maka bentuk pertama lebih mendekati gaya *rehtoric*⁶¹, sedangkan kedua lebih mendekati gaya *bureaucracy*⁶².

Pada bentuk Formal Irrasionality saat ini yang berwenang ialah BPD bersama Kepala Desa sebagai pelaksanaan fungsi legislasi, baik itu masalah tata tertib Desa, Anggaran Pendapatan Belanja Desa, maupun masalah-masalah yang berkaitan dengan Pemerintahan Desa.

Sejalan dengan hal ini, maka untuk pelaksanaan legislasi oleh BPD menempuh tahapan-tahapan yang sama sesuai dengan PP No 72 Tahun 2005, Permendagri No 29 Tahun 2006 serta Perda Kabupten Brebes No 8 Tahun 2006, yakni persiapan, pembuatan rancangan, pembahasan dan pengesahan yang dilakukan bersama-sama antara

⁵⁸ Tipe-tipe pembuatan keputusan hukum dapat dilihat dari formalitas yang menyangkut kemandirian lembaga dan prosedur serta tingkat rasionalitas.

⁵⁹ Ciri tipe hukum ini menunjukkan ketiadaan formalitas berupa prosedur dan lembaga-lembaga hukum yang memang dibentuk untuk melakukan fungsi pembuatan keputusan hukum, tetapi memiliki tingkat rasionalitas tinggi.

⁶⁰ Ciri tipe hukum ini memunjukkan dimana keputusan-keputusan hukum dibuat melalui prosedur dan lembaga-lembaga hukum yang memang dibentuk untuk melakukan fungsi-fungsi pembuatan keputusan hukum, tetapi memiliki tingkat rasionalitas rendah.

⁶¹ Adalah bentuk komunikasi dan strategi pembuatan keputusan yang berdasarkan persuasi atau keyakinan, melalui mobilisasi argumentsi baik verbal maupun non verbal.

⁶² Suatu bentuk komunikasi dan strategi pengambilan keputusan yang berdasarkan pembebanan otoritas, melalui mobilisasi kemampuan prosedur dan standar-standar normative.

BPD dengan Kepala Desa. Selain tahapan-tahapan persiapan, pembuatan rancangan, pembahasan dan pengesahan terdapat juga 3 (tiga) tahap lain dalam proses pembuatan Peraturan Desa yakni tahap insiasi, tahap sosio-politis dan tahap yuridis.

a. Tahap inisiasi

Tahap ini merupakan tahap munculnya gagasan dalam masyarakat. Dalam pembentukan Peraturan desa, tahapan ini adalah tahapan yang paling awal untuk terbentuknya suatu peraturan dalam masyarakat, karena tanpa adanya inisiasi atau gagasan dari Kepala Desa ataupun dari BPD tentunya dalam suatu desa tidak akan terbentuk suatu peraturan.

Dalam proses pembuatan Peraturan Desa, tahap ini dijelaskan oleh Slamet Riyadi, selaku sekretaris BPD Desa Kertabesuki, sebagai berikut :

“usulan atau gagasan tersebut bisa datang dari masyarakat yang diajukan ke BPD bahkan ada dari pihak anggota BPD itu sendiri maupun dari Kepala Desa karena semuanya sama-sama mempunyai hak untuk mengajukan gagasan atau usulan dalam pembentukan Peraturan Desa “ (Wawancara tanggal 22 Januari 2010).

Hal demikian samahalnya dengan konsep hukum yang diajarkan oleh ***Friedrich Karl von Savigny***, pendiri aliran sejarah yang menyatakan bahwa hukum itu merupakan ekspresi dari kesadaran hukum rakyat (*Volksgiets*)

Hal senada dengan penjelasan di atas disampaikan oleh Ahmad Tajuddin. S.H.I, selaku Kepala Desa Jagalempeni:

“Dalam proses pembentukan Peraturan Desa di desa kami melalui tiga tahapan. Yang pertama usulan dari saya selaku Kepala Desa atau bisa dari BPD. Saya mengajukan usulan ini atas dasar bahwa untuk biasa berjalannya Pemerintahan Desa perlu mengusulkan rancangan Peraturan Desa seperti Anggaran Belanja Desa dan Lelang banda desa. Saya mengajukan rancangan saya kepada BPD, kemudian BPD akan membahas dan mengevaluasi tentang kekurangannya, kami Pemerintah Desa bersama BPD akan mengadakan rapat pembahasan kemudian baru melakukan penetapan bersama rancangan itu untuk dijadikan Peraturan Desa”. (Wawancara tanggal 28 Januari 2010).

“Sebuah ide atau gagasan pembuatan Peraturan Desa harus dibahas dahulu melalui sidang pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi Rancangan Peraturan Desa atau tidak” (Wawancara H. Shobaruddin Ketua BPD Desa Kertabesuki, tanggal 22 Januari 2010).

Dalam tahap ini, Peranan masing-masing anggota BPD dituntut untuk lebih aktif menyuarakan aspirasi masyarakat desa, karena anggota BPD adalah wakil-wakil masyarakat agar nantinya kebijakan yang dihasilkan bisa bersifat arif dan bijaksana bagi semua pihak dan tidak menimbulkan keresahan atau beban bagi masyarakat yang bisa mengganggu stabilitas Pemerintahan Desa.

b. Tahap sosio-politis merupakan tahap pematangan dan pentajaman gagasan yang muncul dalam masyarakat desa tersebut.

Setelah Rancangan Peraturan Desa (Raperdes) diterima oleh Pemerintah Desa, kemudian BPD mengadakan rapat gabungan yang

membahas Raperdes Desa dan dapat dihadiri oleh lembaga kemasyarakatan, tokoh masyarakat, dan pihak terkait. Rapat ini sah apabila dihadiri minimal 2/3 jumlah anggota BPD dan kepala desa. Rapat ini tidak sah apabila tidak memenuhi quorum dari jumlah anggota BPD, maka ketua BPD dapat menentukan rapat selanjutnya yaitu maksimal tiga hari setelah rapat pertama. Cara pengambilan keputusan dalam rapat dengan jalan musyawarah mufakat, tetapi tidak menutup kemungkinan diadakan voting. Kesepakatan pengambilan keputusan ini tercapai minimal disetujui 50% + 1 jumlah anggota BPD yang hadir. Persetujuan pengesahan ini dituangkan dalam Berita Acara rapat BPD. Berita acara ini ditandatangani oleh kepala desa dan ketua BPD.

Dari hasil wawancara dengan Ahmad Munsip, anggota BPD Desa Kertabesuki, didapat keterangan sebagai berikut :

“Dalam rapat pembahasan Ketua BPD memberikan penjelasan tentang latar belakang dan tujuan dibuatnya Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak Kepala Desa. Setelah itu dibahas bersama dengan anggota BPD, Perangkat Desa dan tokoh masyarakat sehingga menghasilkan kesepakatan bersama”.(Wawancara tanggal 26 Januari 2010).

“Peraturan Desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi Peraturan Desa, sehingga Peraturan Desa yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Pengambilan keputusan tentang Peraturan Desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat tapi tidak menutup kemungkinan diadakan voting” tambah Agus Solahuddin sebagai anggota BPD.(Wawancara tanggal 22 Januari 2010).

Dari hasil penelitian tahap ini merupakan tahap yang paling urgen terkait dengan Perdes yang akan dibuat karena banyak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial politik dan ekonomi yang mempengaruhinya, bila kita kaitkan dengan pendapat **R.B.Seidman** bahwa tindakan apapun yang diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya ekonomi dan politik dan lain sebagainya, seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksana⁶³. Artinya dalam proses tahap pembuatan Perdes sampai penegakan hukum dan peran yang diharapkan tidak lepas dari faktor-faktor atau kekuatan-kekuatan sosial yang mempengaruhinya

Dengan meminjam model teori dari RB Seidman, maka sadar-tidak sadar kekuatan sosial sudah mulai bekerja dalam tahapan pembuatan undang-undang, kekuatan –kekuatan sosial itu akan terus berusaha untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Adapun peraturan yang dikeluarkan itu memang bakal menimbulkan hasil yang diinginkan, tetapi efeknya itu pun sangat tergantung pada kekuatan-kekuatan sosial yang

⁶³ Esmi Warassih,SH.MS. 2005. **Pranata Hukum Sebuah Tela Sosiologis**. PT. Suryandaru Utama. Semarang. Hlm.11

melingkupinya, oleh sebab itu orang tidak dapat melihat produk hukum itu sekedar sebagai tindakan mengeluarkan peraturan secara formal, melainkan lebih dari itu. Seperti yang terjadi di Desa Sawojajar terkait dengan penyusunan Peraturan Desa tentang Larangan Memancing di Tambak, karena pertimbangan sosial politik dan ekonomi, maka sampai penelitian ini selesai Perdes tersebut belum jadi.

c. Tahap yuridis

merupakan tahap terakhir dari tahap-tahap pembuatan Peraturan Desa, yaitu tahap dimana dilakukan penyusunan bahan kedalam Peraturan Perundang-undangan untuk kemudian diundangkan.

Rancangan Peraturan Desa yang telah dibahas ditetapkan menjadi peraturan desa dan ditandatangani oleh kepala desa, serta dengan dilampiri daftar hadir peserta rapat.

Berikut keterangan dari Ahmad Yusuf, SAg selaku Ketua BPD Desa Jagalempeni sehubungan dengan proses pembuatan Peraturan Desa melalui tahap yuridis:

“Rancangan Peraturan Desa tersebut kemudian diajukan untuk mendapatkan persetujuan, tetapi kadang sangat lama sekali untuk mendapatkan persetujuan” (Wawancara tanggal 28 Januari 2010).

Hal yang sama muncul dari pendapat Ahmad Tajuddin, SH.I., selaku Kepala Desa Jagalempeni:

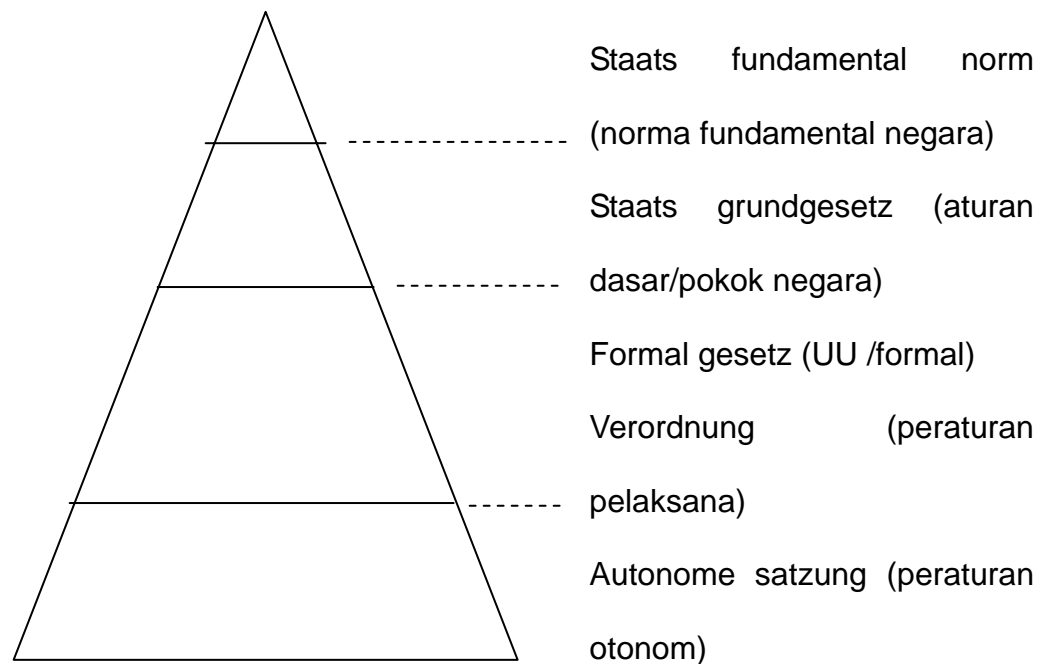
“dalam hal untuk menetapkan Perdes sebelum diundangkan banyak yang harus kami pertimbangkan” (Wawancara tanggal 28 Januari 2010).

Proses yang terjadi pada tahapan yuridis ini pun tidak bebas nilai, melainkan selalu dalam kungkungan subsitem-subsitem non-yuridis, seperti, sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain sebagainya

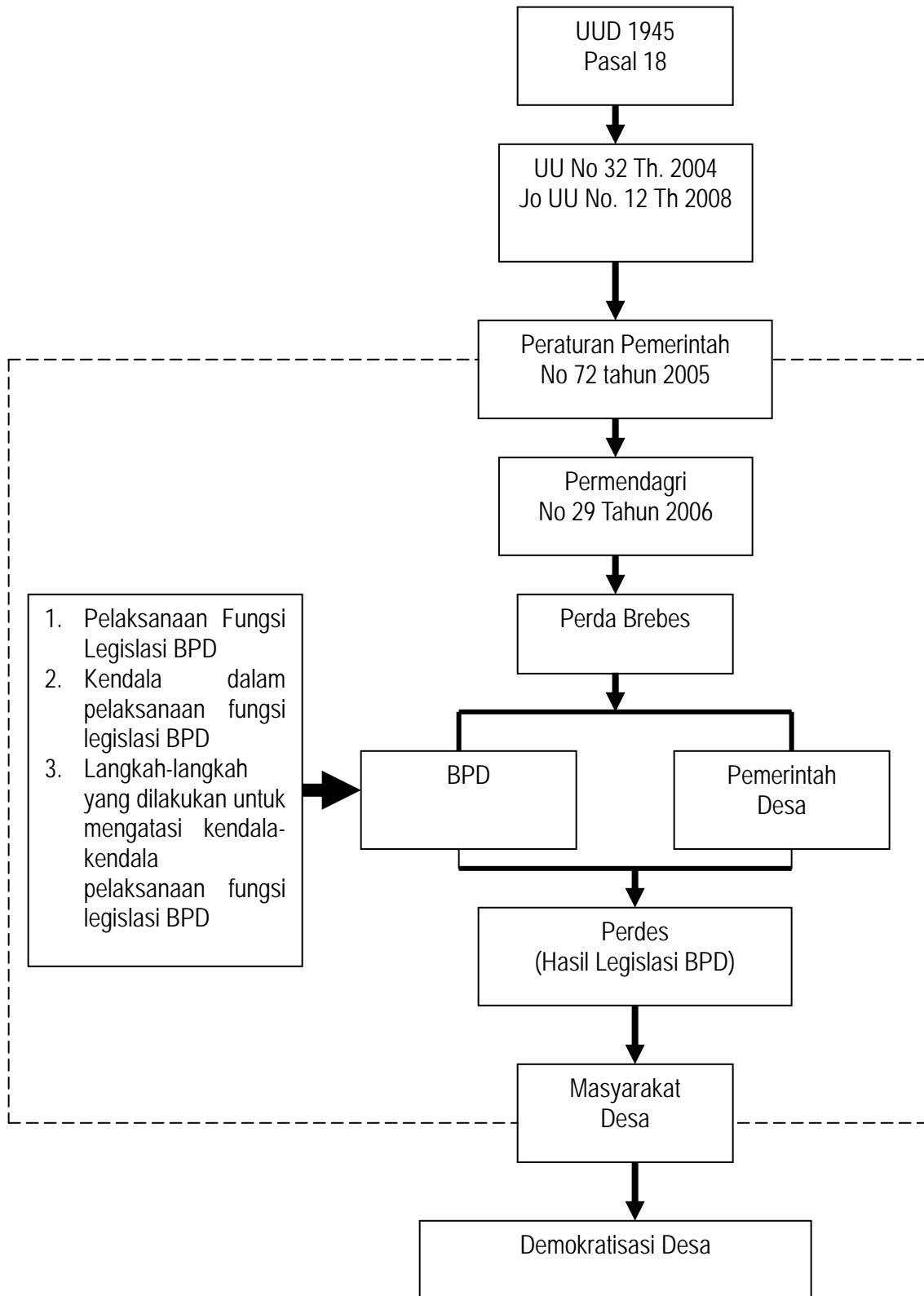
Dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa setelah Pemerintah Desa menerima kembali rancangan Peraturan Desa yang dibahas oleh BPD maka langkah selanjutnya Kepala Desa akan menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut menjadi Peraturan Desa. Agar warga tahu kalau ada peraturan yang mengikat di Desa Jagalempeni ini, diadakan sosialisasi Peraturan Desa melalui rapat-rapat RT atau pada saat pertemuan, warga mengundang salah satu anggota BPD yang ada di wilayahnya atau Kepala Bidang untuk memberikan penjelasan tentang Peraturan Desa tersebut.

Dalam penyusunan Peraturan Desa hendaknya memperhatikan kerangka pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pembentukan Peraturan Desa mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan Permendagri No 29 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, serta tidak bertentangan dengan peraturan yang di atasnya. **Hans kelsen** berpendapat bahwa suatu norma dibuat

menurut norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi ini pun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat. Han Kelsen menamakan norma tertinggi tersebut sebagai Grundnorm atau Basic Norm (Norma Dasar). Melalui Grundnorm inilah semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hirarkhis, dan dengan demikian merupakan suatu sistem, yang berjenjang yang biasa disebut dengan **Stufen Theory**,



Adapun proses penyusunan perdes sesuai dengan skema dibawah ini :



Berdasarkan Stufen Theory maka Alur Proses Legislasi Perdes sesuai dengan bagan legisilasi tersebut diatas disusun dalam satu kesatuan secara hirerakis sesuai dengan peraturan perundang-undangan di indonesia, yakni UUD 1945 sebagai norma dasar dalam pembentukan Peraturan Desa, yang kemudian di implementasikan lewat UU No 32 Tahun 2004, UU No 12 tahun 2008 tentang Otonomi Daerah, yang kemudian di perjelas lewat peraturan pelaksana yakni Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang kemudian terkait dengan Pembentukan dan Mekanisme penyusunan peraturan desa di perjelas dan diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, sebagai ketentuan lebih lanjut maka diatur dalam Peraturan Daerah (Perda). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Pemerintah Desa kemudian merancang dan menyusun Peraturan Desa berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Desa yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh semua elemen Masyarakat Desa bersangkutan, karena hukum memiliki fungsi untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya, sehingga melalui pengaturan itu bisa terwujud satu masyarakat yang sejahtera, sesuai dengan yang diamanatkan dari tujuan negara indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Secara sosiologi, hukum berfungsi untuk

menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup⁶⁴, selain juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi (*law as a facilitation of human interaction*). Esmi menegaskan bahwa hukum sebagai system norma dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur dan mempertahankan pola tingkah laku yang sudah ada, melainkan lebih dari itu, hukum juga diperlukan sebagai sarana pengarah dalam merealisasikan kebijaksanaan Negara dalam bidang social, budaya, ekonomi, politik pertahanan dan keamanan nasional⁶⁵. Dalam konteks yang demikian itu, ide hukum sesungguhnya diperlukan untuk membangun kehidupan masyarakat yang demokratis, seprti halnya pembahasan APBDesa yang transparan yang melibatkan masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Dari hasil penelitian diperoleh gambaran bahwa kerangka Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Khususnya di Tiga Desa yaitu sawojajar, Kertabesuki, dan jagalempeni telah memenuhi syarat dan telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan Permendagri No 29 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, akan tetapi masih ada beberpa kesalahan

⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia*, Jakarta, Kurnia Esa, 1982, hlm. 89

⁶⁵ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologi*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. xiv

yang sering terjadi yaitu didalam consideran terkait dengan dasar hukum, kebanyakan dari Pemerintah Desa masih banyak yang mengacu pada Undang-Undang yang lama, seperti Peraturan Desa sawojajar tentang Pungutan Desa tahun 2009, maiz memakai dasar hukum Undang-undang No 22 tahun 1999, UU No 25 tahun 2009

BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu dalam menetapkan Peraturan Desa, selama ini telah membentuk Peraturan Desa yang dibahas dengan Kepala Desa diantaranya ialah :

Tabel XIV
Himpunan Pearturan Desa

Nama Desa	No PERDes	Peraturan Desa
Sawojajar	143/03/II/2009	Pungutan Desa Tahun 2009
	145/03/XII/2009	RAPBDes Tahun 2010
Kertabesuki	141/012/XII/TH.2007	Susunan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kertabesuki
	143/13/XII/TH.2007	Anggaran Dan Belanja Pilkades
	141/014/XII/TH.2007	Tata tertib pemilihan Kepala Desa Kertabesuki
	141/015/XII/TH.2007	Tata cara pelaksanaan pencalonan, pemilihan, pelantikan, pemberhentian Kepala Desa dan pengangkatan perangkat Desa Kertabesuki
	01 Tahun 2009	APBDES Tahun 2009
Jagalempeni	001 Tahun 2009	Perangkat Desa

B.3. Faktor Kendala yang mempengaruhi Fungsi Legislasi BPD di Kecamatan Wanasari

Data hasil wawancara dengan berbagai, Ketua BPD dan Kepala Desa di Kecamatan Wanasari , ada beberapa kendala pelaksanaan peran BPD dalam proses penyusunan dan penetapan Peraturan Desa serta apa bila dicermati terdapat berbagai aturan kebiasaan desa yang sudah berjalan cukup lama tetapi belum diwujudkan dalam bentuk peraturan tertulis, hal ini mengindikasikan adanya adanya beberapa kendala.

Adapun Kendala pelaksanaan fungsi legislasi oleh BPD di Kecamatan Wanasari dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Kendala masih rendahnya Sumber Daya manusia di Bidang Hukum dari anggota BPD.

Kurangnya anggota BPD yang berpendidikan tinggi dan kurang berpengalaman dibidang Legislasi, membuat proses penuangan aspirasi masyarakat kedalam bentuk produk hukum menjadi terhambat, sepertihalnya di Desa Sawojajar yang ada aturan kebiasaan Desa tentang larangan memancing di Area Tambak yang sudah berjalan akan tetapi Belum bisa diwujudkan dalam bentuk peraturan tertulis. Hal ini menjadi permasalahan karena syarat sebuah peraturan atau undang-undang adalah berbentuk tertulis dan dibuat melalui tahapan prosedural.

Menurut Burkhardt Krems sebagaimana dikutip oleh Esmi Warasih⁶⁶, pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan, metoda pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan peraturan. Setiap bagian kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratannya sendiri agar produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis. Oleh karena itu menurut Krems, pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan kegiatan yuridis semata, melainkan suatu kegiatan yang bersifat interdisipliner, artinya setiap aktivitas pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan bantuan ilmu-ilmu tersebut agar produk hukum yang dihasilkan itu dapat diterima dan mendapat pengakuan dari masyarakat.

Menurut Sekertaris Desa Sawojajar, pada dasarnya Pemerintah Desa sawojajar selalu melakukan koordinasi untuk melakukan pembahasan akan tetapi masih mengalami kesulitan dalam mencari dasar hukum dan membuat aturan pidananya.

Selain itu juga di Desa Kertabesuki Koordinasi yang dilakukan antara BPD, Pemerintah Desa dan tokoh masyarakat Desa contohnya ketika akan membahas rancangan peraturan

⁶⁶ Esmi Warasih, SH.MS. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Tela Sosiologis*. PT. Suryandaru Utama. Semarang. Hlm.37

desa mengenai pembangunan gedung PKK dan serba guna dan penghargaan kepada mantan kepala desa, tetapi rancangan peraturan tersebut hanya berbentuk sebuah kesepakatan tanpa ada realisasi untuk menuangkannya dalam bentuk Peraturan Desa tertulis. Selain itu ada beberapa aturan kebiasaan di Desa Jagalempeni seperti hibah untuk jalan umum, pologoro dan hiburan yang belum dituangkan dalam bentuk Peraturan Desa secara tertulis. Dengan realita ini dapat diperoleh kesimpulan kendala dari dalam BPD di Kecamatan Wanasari adalah SDM yang kurang memadai di bidang hukum.

2. Kurangnya Bimbingan Teknis dari Pemerintah Daerah khususnya dalam Bidang Legislasi, sehingga dalam pembuatan Perdes masih banyak yang salah bahkan cacat hukum, terutama didalam dasar hukum dalam Consideran, masih banyak Perdes yang mengacu pada undang-undang lama.

3. Budaya Hukum Masyarakat Rendah

Budaya hukum merupakan salah satu komponen yang sangat menentukan apakah substansi hukum maupun tatanan prosedurnya diterima oleh masyarakat dimana hukum itu diterapkan atau ditegakan, itulah sebabnya Lawrence M. Friedman tak segan-segan menegaskan, bahwa "*komponen budaya hukum merupakan motor penggerak bagi sebuah tatanan hukum*". Hal ini

disebabkan rendahnya pengetahuan dan pendidikan masyarakat, sehingga sering terjadi kesalahfahaman dan kekurangan fahaman masyarakat tentang tugas dan fungsi legislasi BPD

4. Politik Kepentingan

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya, politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum. Dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum.

Penelitian yang dilakukan Mahfud MD menunjukkan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif

B.4. Upaya pemerintah Desa dalam mengatasi kendala-kendala pelaksanaan peran BPD di wanasari

Rendahnya sumber daya manusia di bidang hukum dari anggota BPD belum ada pemecahan yang memadai. Namun demikian langkah-langkah untuk meningkatkan pengetahuan telah dilakukan melalui pertemuan-pertemuan antara perangkat desa, anggota BPD dan masyarakat, selain itu juga dilakukan dengan cara

para anggota BPD dan Kepala Desa serta perangkatnya diberikan dasar pengetahuan tentang *legal drafting* melalui tutor ataupun pejabat kecamatan yang diundang langsung oleh Kepala Desa. Dalam penyusunan produk hukum dalam hal ini Peraturan Desa sudah barang tentu terdapat norma-norma atau ketentuan yang harus dijadikan sebagai pedoman, namun demikian untuk dapat memahami suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dengan baik, tepat dan benar, seringkali BPD mengalami kesulitan-kesulitan pemahaman, untuk itu mereka perlu mendapatkan dasar pengetahuan tentang *legal drafting*.

Dalam hal Belum efektifnya dan belum intensifnya pembinaan, pendidikan dan pelatihan para anggota BPD dalam menyusun Peraturan Desa yang seharusnya dilakukan oleh pejabat Pemerintah Daerah, BPD menempuh langkah selalu mengadakan musyawarah dalam memecahkan berbagai permasalahan dalam pembentukan Peraturan Desa. Melalui musyawarah ternyata permasalahan dapat terselesaikan dan dapat diterima penyelesaian ini oleh semua pihak sehingga semuanya menjadi beres. Hal ini juga mengandung makna seperti hasil pembinaan, karena hasil pembinaan dalam penyusunan Peraturan Desa tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan kondisi kehidupan warga desa yang lebih teratur, tertib aman dan damai.

Untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, Pemerintah Desa selalu mensosialisasikan dan selalu mengajak untuk ikut sertakan masyarakat dalam proses legislasi

Dalam hal politik kepentingan Pemerintah Desa selalu menghimbau untuk meminimalisir agar tidak terjadi suatu peraturan yang pincang atau kurang memihak rakyat.

Berdasarkan kenyataan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa langkah yang dilakukan BPD dalam hal pembentukan Peraturan Desa sudah cukup baik. Ukuran kebaikannya berdasakan pada kondisi kemampuan lembaga BPD

Berdasarkan pembahasan di atas, guna kelancaran fungsi legislasi BPD diperlukan adanya tenaga yang memfasilitasi atau sebagai fasilitator di bidang pelaksanaan fungsi legislasi BPD. Fasilitator ini akan membantu baik Pemerintah Desa maupun BPD dalam menjalankan tugas masing-masing khususnya pelaksanaan fungsi legislasi.

Langkah-langkah yang ditempuh oleh BPD dan Pemerintah Desa dalam mengatasi kendala pelaksanaan fungsi legislasi selama ini meskipun sudah baik tetapi belum menyentuh. Bagaimanapun juga persoalan Peraturan Desa adalah persoalan hukum dan persoalan hukum ini mau tidak mau membutuhkan teknisi yang terampil, berkemampuan, memadai dan memiliki motivasi kerja yang tinggi.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan data dari lapangan yang dipadukan dengan data dari kepustakaan kemudian dianalisa, maka pada bagian penutup ini dapat dikemukakan beberapa simpulan sebagai berikut :

A. Kesimpulan

1. Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Proses dan Penyusunan Peraturan Desa Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005.

Dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta Dalam pasal 209 UU No 32 tahun 2004 Juncto pasal 209 UU No 12 Tahun 2008 Juncto Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi

Tugas dan Wewenang dari Badan Permusyawaratan Desa ialah diantaranya:

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
 - b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
 - c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
 - d. Membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa
 - e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
 - f. Menyusun tata tertib BPD
2. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Terhadap Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Proses Penyusunan dan Penetapan Perdes

Dari hasil penelitian yang dilakukan, Implementasi dari PP 72 Tahun 2005 terhadap peran BPD didalam proses penyusunan Perdes, sesuai dengan mekanisme Perundang-undangan yang ada, baik UU 32 tahun 2004 dan UU No 12 tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah, maupun Permendagri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, serta berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 09 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Pengangkatan Perangkat Desa.,

Peraturan Bupati Kabupaten Brebes Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Pengangkatan Perangkat Desa..Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 08 Tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan Bupati Kabupaten Brebes Nomor 12 tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa. Dan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Keuangan Desa.

Dalam hal Proses pembuatan Peraturan Desa yang dilakukan oleh BPD dan Kepala Desa melalui 3 (tiga) tahapan yakni, Tahap Inisiasi, Tahap Sosio-Politis dan Tahap Yuridis

3. Faktor Kendala yang mempengaruhi fungsi legislasi BPD

Adapun faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses penyusunan dan penetapan Perdes ialah :

- a. Rendahnya SDM anggota BPD dibidang Hukum
- b. Kurangnya Bimbingan Teknis dari Pemerintah Daerah khususnya dalam bidang legislasi
- c. Budaya Hukum Masyarakat Rendah
- d. Adanya politik kepentingan

4. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa untuk mengatasi Kendala tersebut.

Adapun upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa, guna menanggulangi faktor kendala tersebut ialah :

- a. diadakannya pertemuan rutin/konsolidasi antar perangkat Desa dengan BPD serta Masyarakat
- b. Kepala Desa mendatangkan Tutor dari Kecamatan guna memberi pengetahuan tentang Legal Drafting
- c. Pemerintah Desa selalu mensosialisaikan dan menghimbau kepada masyarakat untuk ikut aktif dalam pembuatan Perdes.

B. Saran.

Perlu adanya perhatian khusus dari Pemerintah Daerah dan diadakannya pelatihan cara menyusun dan merancang Peraturan Desa bagi Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, agar bisa menjadi suatu produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis.

Dalam pembahasan penyusunan serta penetapan Peraturan Desa agar aspirasi benar-benar di perhatikan dan partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembahasan, sehingga kelak agar produk hukum yang dihasilkan itu dapat diterima dan mendapat pengakuan dari masyarakat serta pelaksanaannya berjalan efektif

Disamping itu juga Perlunya sebuah wadah atau forum yang khusus mengawasi kinerja BPD dan Kepala Desa mengingat BPD dan Kepala Desa adalah unsur pemerintahan paling bawah yang mendasari untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik sehingga pelayanan pada masyarakat dapat ditingkatkan

DAFTAR PUSTAKA

- _____ 2008. **Kabupaten Brebes Dalam Angka 2008**. BPS. Kabupaten Brebes
- Abdurrahman, 1986. **Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat**, Media Sarana Press, Jakarta
- Abdullah Rozali. 2005. **Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Arikunto, Suharsini, 1999. **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek**. Rineka Cipta. Jakarta
- Adisasmita, Rahardjo. 2006. **Pengembangan Desa Aspiratif**. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Adisubrata, Winarna Surya. 2003. **Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia**. Semarang: Aneka Ilmu.
- Ali Ahmad. 2002. **Menguak Tabir Hukum Suatu Kebijakan Sosiologis dan Filosofis**. Toko Gunung Agung. Jakarta
- Abdul Kadir Muhammad, 2004, **Hukum Dan Penelitian Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ashshofa, Burhan. 2001; **Metode penelitian Hukum**, Cetakan Ketiga. Rineka Cipta. Jakarta
- B. Hestu Cipto Handoyo. 2008.. **Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik**, Universitas Atmajaya. Yogyakarta
- Bratakusuma Dedy Supriady. **Implikasi Pelaksanaan UU No 22/1999 terhadap Pengembangan daerah**. Jurnal Otonomi. Vol I . Oktober 1999
- Cristina Dkk.2000; **Jaman Daulat Rakyat**. Lapera Putaka Utama. Yogyakarta
- Dadang Juliantara. 2000; **Arus bawah Demokrasi dan Otonomi Pemberdayaan Desa**. Lapera Pustaka Utama. Yogyakarta

- Diana Halim Koentjoro, 2004. **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia. Bogor
- Danim Soedarwan. 2002. **Menjadi Peneliti Kualitatif**. Pustaka Setia. Bandung
- Fuady Munir. 2007. **Dinamika Teori Hukum**. Ghalia Indonesia. Bogor
- Halim Hamzah, Kemal Redindo Syahrul Putra. 2009. **Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah**. PT. Kencana Prenada Media Group. Jakarta
- Hamidi Jazim, dkk. 2008. **Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif**. Prestasi Pustaka. Jakarta
- Husein Wahyuddin, Hufron. 2008. **Hukum Politik dan Kepentingan**. laksBang PRESSindo. Yogyakarta
- Inu Kencana Syafii, (et.all), 2002, **Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)**, Rineka Cipta, Jakarta.
- Jhonny Ibrahim, 2006, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, **Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi**, Konstitusi Press, Jakarta.
- Kartohadikoesoemo Sutardjo. 1964. **Desa**. Sumur. Bandung
- Santoso Edi, Purwaeni Hartuti, Dkk.2003. **Otonomi Daerah Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal**. Puskodak Undip. Semarang
- Manan Bagir. 1992. **Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia**, Id-Hill-Co Jakarta
- Modeong, Supardan. 2004. **Teknik Perundang-Undangan di Indonesia**. Jakarta PT Perca.
- M. Hadjon Philipus, dkk. 1994. **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gajahmada University Press. Yogyakarta
- Mahfud MD. 1993 **Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia**. PT Liberty. Yogyakarta

- Mahfud MD. 1998. **Politik Hukum Di Indonesia**. LP3S. Jakarta
- Mariaun. 1975; **Asas-Asas Ilmu Pemerintahan**. Fak. Sosiologi Politik UGM. Yogyakarta
- Manan Bagir.1994. **Hubungan Antara Pusat dan daerah Menurut UUD 1945**. Pustaka Sinar harapan. Jakarta
- Philippe Nonet, Philip Selznick. 2007. **Hukum Responsif**. Nusamedia. Bandung
- Kushandayani.2008; **Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Prespektif Socio-Legal**. Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP. Semarang
- Kusnardi, M dan Hemaily Ibrahim. 1998. **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI. Jakarta
- Pius A partanto, M.Dahlan Al Barry. 1994. **Kamus Ilmiah Populer**, Arkola, Surabaya1994
- Ridwan Juniarso, Sodik Ahmad sudarjat. 2009. **Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik**. Nusa. Bandung
- Rahardjo Satjipto. 1991. **Ilmu Hukum**. Citra Aditya Bakti. Bandung
- Rahardjo Satjipto. 2006. **Membedah Hukum Progresif**. Kompas Media Nusantara. Jakarta
- R. Yando Zakariya. 2002. **Pemilihan Kehidupan Desa dan UU No 22/1999**. UNISIA. No 46/XXV/III/2002
- Rony Hanitijo Soemitro. 1998. **Metodologi Penelitian Hukum dan Juru Metri**, Ghalia Indonesia
- Rasyid, Ryaas, 1997. "**Perkembangan Pemikiran Tentang Masyarakat Kewargaan**". Dalam Jurnal Ilmu Politik No. 17. hal. 3-11. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Rasyid Ryaas. 2005. **Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia**. UMM. Malang
- Salman Otje. 2007. **Teori Hukum(mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali)**. Reflika Aditama. Bandung
- Saparin Sumber. 1986. **Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa**. Ghalia Indonesia. Yakarta

- Sedarmayanti. 2003. **Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam rangka Otonomi Daerah**. Bandung: Mandar Maju.
- Situmorang, Victor. 1994. **Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah**. Sinar Grafika. Jakarta.
- Sidharta Arief. 2007. **Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum**. PT. Refika Aditama. Bandung
- S. Nasution. 1996 **Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif**. PT Taristo. Bandung
- Sadu Wasistiono, Irawan Tohir. 2007. **Prospek Pengembangan Desa**. CV Fokus Media. Bandung
- Soehino. 1991. **Hukum Tata Negara: Perkembangan Otonomi Daerah**. BPFE. Yogyakarta
- Soehino. 1984. **Asas-Asas Hukum Tata pemerintahan**, Liberty, Yogyakarta
- Soehino. 2002. **Hukum Tata Negara, Pemerintah Daerah Berdasarkan UU No 22 tahun 1999**, BPFE, Yogyakarta
- Soekanto Soerjono. 1982. **Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia**. Kurnia Esa. Jakarta
- Soekanto Soerjono. 1984. **Pengantar Penelitian Hukum**. UI PRESS. Jakarta
- Soekanto Soerjono. 1986. Penelitian **Hukum Normatif Suatu Tinjauan Sengketa**. Rajawali Press. Jakarta
- Soekanto Soerjono. 1989. **Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial**. Citra Aditiya. Bandung
- Sunanro Siswanto. 2008. **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**. Sinar Grafika. Jakarta
- Surianingrat Bayu. 1976. **Pemerintahan Dan Administrasi Desa**. Ghalia Yayasan Beringin KOPRI Unit Depdagri. Bandung

- Yudoyono, Bambang. 2000. **Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD.** Pustaka Sinar harapan, Jakarta
- Warasasi Esmi. Prof. Dr. 2005. **Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis.** Suryandaru Utama. Semarang
- Wasitono Sadu. Prof.DR.MS., Irawan Tahir M,AP.MSi. 2007. **Prospek Pengembangan Desa.** CV Fokus Media. Bandung
- Wahyuddin Husein, Hufron. 2008. **Hukum Politik dan Kepentingan.** LaksBang Pressindo. Yogyakarta
- Wignjosoebroto Soetandyo. 2007. **Hukum dalam Masyarakat (Perkebangan dan Masalah).** Bayu Media. Malang

Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar 1945

-----**Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, OTONOMI DAERAH.** Nuansa Aulia. Bandung. 2009

----- **Himpunan Peraturan Perundang-Undangan, KECAMATAN, DESA DAN KELURAHAN.** Fokus Media. Bandung. 2008

_____ **Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes**

_____ **Himpunan Peraturan Bupati Kabupaten Brebes**

Web Site

www.hukumonline.com

