

## ANALISIS PROSES PERUMUSAN PERATURAN DESA (Studi Kasus di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma)

OLEH :  
Mulyadi<sup>1</sup>

### ABSTRAK

Fokus penelitian yang akan dilakukan pada proses perumusan/formulasi peraturan desa dengan subfokus mulai dari tahapan awal sampai pada legitimasi atau pengesahan peraturan desa. Selain itu juga mengkaji keterlibatan para aktor/stakeholders yang berperan di dalam perumusan peraturan desa di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma. Adapun tujuan dari penelitian ini yakni untuk mengkaji proses perumusan Peraturan Desa yang dilaksanakan di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma, selain itu juga untuk melihat bagaimana keterlibatan stakeholders (masyarakat: tokoh agama, tokoh adat, perwakilan masyarakat dan juga pemerintah desa seperti kepala desa beserta perangkatnya dan BPD) dalam proses perumusan peraturan desa di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma. Sesuai dengan permasalahan penelitian, maka peneliti memilih jenis penelitian kualitatif. Informan dalam penelitian ini adalah para *policy stakeholders* (pihak-pihak yang berkepentingan) dalam formulasi/perumusan perdes yakni BPD dan anggotanya, aparat pemerintah (Kades dan perangkat desa), serta masyarakat (tokoh agama, cendikia, tokoh masyarakat dan keterwakilan dari masyarakat umum) di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa; (1) Proses pengambilan keputusan terkait RPJMDes di Desa Penago II telang dimulai dengan pengidentifikasian masalah pada masing-masing dusun dan RT. Identifikasi masalah yang dirumuskan tersebut tersebut terbagi menjadi 2, yaitu masalah urusan wajib dan masalah urusan pilihan. (2) Perumusan pemecahan masalah yang dapat diidentifikasi di tingkat Dusun dan Desa meliputi bidang pendidikan, kesehatan, sarana dan prasarana, lingkungan hidup, sosial budaya, pemerintahan, usaha masyarakat, pertanian dan ini merupakan jawaban dari berbagai permasalahan yang ada menyangkut pembangunan di Desa Penago II. (3) Keterlibatan rapat dalam rancangan Peraturan Desa sudah berjalan secara aktif. Namun untuk menyusun Peraturan Desa, tidak semua peserta dalam rapat ikut terlibat. Hanya perwakilan dari elemen masyarakat saja yang terlibat. Seperti perempuan, pemuda, perangkat desa, BPD dan tokoh masyarakat. (4) Pihak-pihak/stakeholders yang berkepentingan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan menjadi Peraturan Desa di Desa Penago II relatif sama/merata, sementara dalam perumusan kebijakan (musrenbangdes) pada tingkat kecamatan, actor/stakeholders yang paling berperan dan berpengaruh adalah Kepala Desa Penago II. BPD dan tokoh masyarakat

**Keywords:** *Perumusan Peraturan Desa*

---

<sup>1</sup> Dosen Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unihaz Bengkulu

## A. Pendahuluan

Terbitnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Desa, menjadi sebuah titik awal harapan desa untuk bisa menentukan posisi, peran dan kewenangan atas dirinya. Harapan supaya desa bisa bertenaga secara sosial dan berdaulat secara politik sebagai fondasi demokrasi desa, seta berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya sebagai wajah kemandirian desa dan pembangunan desa. Harapan tersebut semakin menggairah ketika muncul kombinasi antara azas rekognisi dan subsidiaritas sebagai azas utama yang menjadi ruh Undang-Undang ini.

Berdasarkan Undang-Undang Desa disebutkan bahwa Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Mengatur artinya kewenangan membuat kebijakan yang bersifat mengatur (policy making) sedangkan mengurus artinya kewenangan untuk membuat aturan pelaksanaan (policy implementation). Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi karena ia berwenang membuat kebijakan yang bersifat mengatur dan sekaligus berwenang membuat aturan pelaksanaan. Dengan demikian desa mempunyai otonomi.

Undang-Undang desa menempatkan kedudukan desa menjadi pemerintahan masyarakat, hybrid antara self governing community dan local self government, bukan sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (local state government). Desa mempunyai posisi dan peran yang lebih berdaulat, posisi dan peran yang sangat besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa. Model pembangunan yang dulunya bersistem Government driven development atau community driven development, sekarang bersistem Village driven development.

Selanjutnya dari sisi politik tempat, dengan UU Desa ini posisi desa bisa menjadi "arena" pelaksanaan program pembangunan dari pemerintah, tidak seperti dulu lagi yang hanya sebatas sebagai "lokasi" program pembangunan. Dengan begitu desa akan bisa menyelenggarakan

pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat sendiri secara penuh. Desa akan menjadi subjek pembangunan bukan lagi sebagai objek. Dengan pendekatan fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi. Dan sekarang ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan imposisi, tidak seperti masa sebelumnya yang menggunakan pendekatan mutilasi sektoral.

Dalam menjalankan pelayanan pemerintahan desa, perlu mendapat dukungan legalitas dalam bentuk perangkat-perangkat aturan, baik dalam bentuk peraturan desa maupun keputusan desa. Permasalahan yang sering kali muncul adalah menyangkut peran dari BPD dan Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan desa, pertama asumsi yang seringkali muncul dari perangkat pemerintah desa bahwa BPD adalah bawahan dari Kepala desa, kedua adalah ketidakpahaman lembaga pemerintahan (BPD dan Kepala Desa) dalam membuat peraturan desa, ketiga asumsi tidak begitu pentingnya peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dengan kata lain bahwa tugas pemerintahan dijalankan mengalir apa adanya tanpa adanya ketentuan yang baku dan jelas, keempat proses pembelajaran demokrasi sebenarnya bisa dilakukan melalui media penyusunan peraturan tersebut, hal ini diakibatkan oleh kesadaran masyarakat masih kurang dalam memberikan masukan-masukan dalam pengambilan keputusan.

Fokus penelitian yang akan dilakukan pada proses perumusan/formulasi peraturan desa dengan subfokus mulai dari tahapan awal sampai pada legitimasi atau pengesahan peraturan desa. Selain itu juga mengkaji keterlibatan para aktor/stakeholders yang berperan di dalam perumusan peraturan desa di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma.

## B. Tinjauan Pustaka

### 1. Kebijakan Publik

Salah satu aktivitas dan fungsi penting pemerintah adalah mengatasi berbagai masalah publik yang dihadapi pemerintah dan masyarakat. Aktivitas ini antara lain diwujudkan dalam bentuk kebijakan publik. Kebijakan publik menurut Dye (1995: 1) adalah "whatever government choose to do or not to do". Berdasarkan pengertian ini maka kebijakan publik mencakup semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang tidak dilakukan. Dalam

pandangan Dye (ibid), tindakan yang tidak dilakukan oleh pemerintah juga merupakan suatu kebijakan, karena untuk memilih tidak melakukan apapun juga memerlukan suatu pertimbangan-pertimbangan politis maupun administratif. Bahkan pilihan untuk tidak melakukan suatu tindakan, seringkali justru mempunyai dampak (pengaruh) yang sangat besar bagi masyarakat.

Sebagai suatu tindakan pemerintah, tujuan kebijakan publik adalah untuk mengatasi masalah publik guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Ini seperti dikatakan oleh Anderson dalam parson (2011) bahwa kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan publik Anderson ini, selanjutnya memiliki beberapa implikasi, yaitu: (1) Kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan tertentu, (2) Kebijakan publik merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri, (3) Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang diinginkan pemerintah, dan (4) Kebijakan publik dalam bentuknya dapat bersifat positif atau negatif. Positif berarti kebijakan itu dibuat untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Sedang negatif berarti pemerintah tidak melakukan apapun terhadap suatu masalah yang seharusnya memerlukan keterlibatan pemerintah.

**2. Perumusan Kebijakan Publik**

Secara metodologis (Parsons, 2011) mengklasifikasikan perumusan (formulasi) kebijakan dalam empat pendekatan, yaitu *power approaches to policy making*, *rationality and policy making*, *publik choice approach*, dan *personality, cognition and information processing in policy making*. Pendekatan kekuasaan dalam formulasi kebijakan publik adalah sebuah proses yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan.

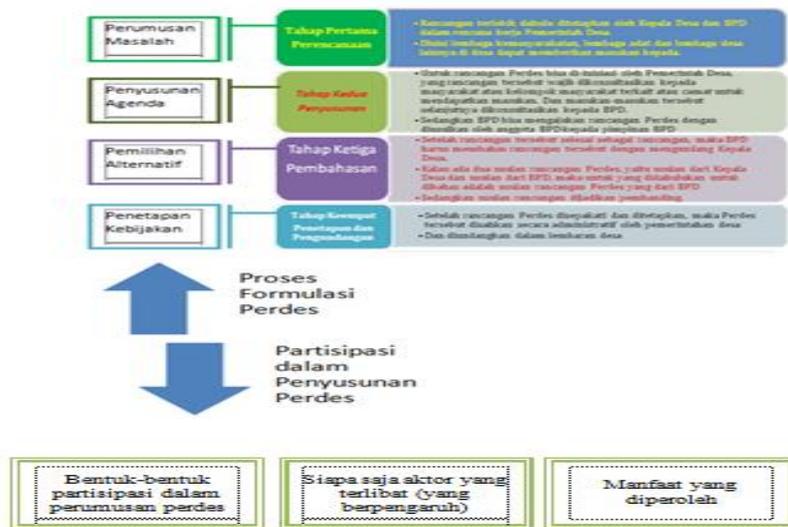
Tahapan proses perumusan kebijakan publik menurut Winarno (2002: 81) terdiri dari empat tahap yaitu: (1) perumusan masalah; (2) agenda kebijakan; (3) pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan (4) penetapan kebijakan. Keempat tahapan ini harus dilalui, sehingga produk kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan masalah kebijakan yang akan diatasi.

Partisipasi masyarakat mutlak diperlukan dalam proses kebijakan publik, karena masyarakatlah sebenarnya yang memiliki informasi utama bagi sebuah kebijakan publik. Di sini aspirasi masyarakat harus didengarkan secara langsung oleh para perumus kebijakan, tanpa melalui mediator. Berdasarkan uraian ini, maka kualitas sebuah kebijakan publik sebagai hasil formulasi kebijakan publik, sangat menuntut peran aktif masyarakat kelompok sasaran dalam perumusannya.

**3. Kerangka Pikir Penelitian**

Berdasarkan pada tinjauan pustaka maka kerangka pemikiran dapat disusun adalah sebagai berikut sebagai berikut :

Gambar 1. Kerangka pemikiran Penelitian



### C. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Informan awal dipilih dengan menggunakan teknik purposive sampling sebagai suatu usaha untuk menggali informasi dari pihak tertentu secara selektif dengan mempertimbangkan konsep teori yang digunakan, keingintahuan pribadi, karakteristik empiris, dan lain sebagainya.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian tersebut menggunakan dua sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan para informan penelitian dan hasil observasi, sementara untuk data sekunder diperoleh melalui dokumentasi, laporan tertulis atau foto.

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat menemukan tema, hipotesis kerja, dan kesimpulan (Moleong, 2000:103). Model ini digunakan karena dianggap paling relevan dengan metode penelitian kualitatif terpancang yang digunakan dalam penelitian ini.

### D. Hasil dan Pembahasan

#### 1. Proses Formulasi Desa

Salah satu kebijakan desa yang dianalisis dalam penelitian tersebut adalah Peraturan Desa No. 04 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Penago II. Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan yang baik adalah merupakan kebijakan yang berangkat dari rumusan masalah yang baik. Pembangunan yang dilaksanakan berdasarkan pada kebijakan akan tepat mengenai sasaran dan terlaksana dengan baik serta dapat dimanfaatkan hasilnya, apabila perumusan tersebut benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat setempat. Untuk mewujudkan perumusan Perdes di Desa, maka masyarakat perlu dilibatkan langsung dalam penyusunan rencana. Penyusunan formulasi ini dimulai dari pengkajian keadaan Desa, pengelompokan dan penentuan peringkat masalah, penentuan tindakan berupa pengkajian keadaan Desa. Pengelompokan dan penentuan peringkat masalah, penentuan tindakan berupa pengkajian tindakan pemecahan masalah dan penentuan peringkat tindakan, dan perumusan Perdes mengenai kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan.

#### a. Pendefinisian masalah,

Berdasarkan Musyawarah dan penggalan gagasan yang dilakukan di ketiga dusun dalam proses menggagas masa depan Desa, masalah Desa Penago II terdiri dari masalah urusan wajib dan masalah urusan pilihan. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Desa Penago II menyatakan bahwa:

*Hasil diskusi yang lalu bersama dengan BPD dan juga perwakilan masyarakat kita mulai merumuskan masalah terlebih dahulu dengan mengidentifikasi masalah yang diatasi sesuai dengan prioritas.... Dalam perdes yang kita buat tentang RPJMDesa kita menyusun berdasarkan masalah urusan wajib dan masalah urusan pilihan yang semuanya kita munculkan alternative pemecahannya*

#### b. Perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan

Dari hasil pengkajian keadaan Desa melalui metode MMDD (Menggagas Masa Depan Desa) maka ditemukan berbagai masalah dan potensi yang ada di Desa Penago II yang akan menjadi pedoman di dalam menentukan arah kebijakan pembangunan Desa untuk mencapai visi Desa tahun 2019.

Perumusan pemecahan masalah yang dapat diidentifikasi di tingkat Dusun dan Desa meliputi bidang pendidikan, kesehatan, sarana dan prasarana, lingkungan hidup, sosial budaya, pemerintahan, usaha masyarakat, pertanian dan ini merupakan jawaban dari berbagai permasalahan yang ada menyangkut pembangunan di Desa Penago II

#### c. Penyaluran tuntutan-tuntutan ke dalam sistem pengambilan keputusan di tingkat desa.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan penelitian (Kades, Kadus, Ketua RT, tokoh masyarakat diketahui bahwa penyaluran tuntutan terhadap rencana pembangunan yang disusun dilakukan secara bersama yaitu masyarakat, perangkat desa, BPD dan anggotanya, cendikia, tokoh agama dan tokoh masyarakat. Proses penyaluran

tuntutan tersebut dimulai dari:

- 1) Setelah melakukan identifikasi terhadap masalah kebutuhan perencanaan pembangunan, maka dilakukan pemilihan pemecahan masalah yang terkait, dan ini dilakukan masing-masing dusun atau RT.
  - 2) Setelah memetakan berbagai persoalan dan pemecahaannya maka Kepala dusun dan RT mengusulkan kepada BPD untuk dibahas.
  - 3) Setelah itu, pihak BPD melakukan koordinasi dengan perangkat desa untuk menentukan waktu pelaksanaan pembahasan dari tuntutan yang disampaikan oleh masing Kadus dan RT.
  - 4) Setelah menyepakati waktu dan disesuaikan dengan jadwal musrenbangdes pada tingkat desa, perangkat desa mulai memfasilitasi pertemuan dengan masyarakat.
2. **Keterlibatan (partisipasi) masyarakat, aktor, dan stakeholders pada proses negosiasi dan pengambilan keputusan perencanaan pembangunan infrastruktur desa.**

Batasan keterlibatan masyarakat, aktor, dan stakeholders disini adalah suatu bentuk tindakan menyokong, sumbangan, atau partisipasi yang diberikan dalam suatu proses perumusan kebijakan (Perdes tentang RPJM Desa Penago II).

Adapun aspek-aspek yang dikaji adalah sebagai berikut:

- a. *Keterlibatan dalam rapat atau diskusi yang diadakan sehubungan dengan permasalahan yang ada.*

Keterlibatan dalam rapat dan diskusi sampai dengan penyusunan Perdes RPJPM-Desa secara keseluruhan sudah berjalan dengan baik. selain itu juga tidak ada dominasi baik dilakukan oleh perangkat desa maupun BPD. Pihak-pihak yang terlibat tersebut terdiri dari kaum perempuan/ibu rumah tangga, pemuda, kadus, Ketua RT, BPD dan anggotanya, serta Kepala desa dan perangkatnya. Kegiatan rapat sendiri di dalam membahas rancangan Peraturan Desa dilakukan sebanyak 4 kali dan rata-rata peserta yang hadir berjumlah 30-an orang.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua BPD bahwa

“... pada saat pertemuan/rapat Peraturan Desa jumlah kehadiran peserta rata-rata 30 sampai 35 orang dan terkadang lebih. Rapat tersebut kita lakukan sebanyak 4 kali...”

Hal senada disampaikan oleh tokoh masyarakat Desa Penago II:

“...masyarakat disini selalu aktif mengikuti kegiatan pertemuan, dan waktu pertemuan yang membahas tentang Peraturan Desa jumlahnya kurang lebih 30 orang...yang mengikuti bapak-bapak, ibu-ibu, pemuda, perangkat desa, kadus, ketua RT dan juga tokoh masyarakat

Berdasarkan Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan rapat dalam rancangan Peraturan Desa sudah berjalan secara aktif. Namun untuk menyusun Peraturan Desa, tidak semua peserta dalam rapat ikut terlibat. Hanya perwakilan dari elemen masyarakat saja yang terlibat. Seperti perempuan, pemuda, perangkat desa, BPD dan tokoh masyarakat.

- b. *Sumbangan berupa ide-ide dan saran masyarakat dalam proses negosiasi dalam penyusunan perdes*

Berdasarkan hasil wawancara dengan tokoh pemuda Desa Penago II yang mengatakan bahwa:

“...kalau ditingkat desa kita sudah memberikan sumbangan idea atau saran pada awal identifikasi masalah, pemecahan masalah dari tingkat dusun atau RT sampai pada saat rapat Peraturan Desa. Semua saran tersebut tertampung dengan baik dan negosiasi dari masing-masing dusun atau RT berjalan dengan baik....banyak hal yang muncul dalam menyampaikan ide-ide mulai dari pemecahan masalah sarana dan prasarana desa, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya...”

Selanjutnya tokoh perempuan menambahkan:

“...kalau pada tingkat desa, kita ibu-ibu juga memberikan ide-ide tentang perencanaan pembangunan tapi ini

*hanya sampai pada tingkat desa. Untuk kecamatannya biasanya perwakilan. Nah kalau realisasi dari Peraturan Desa biasanya tergantung dengan usulan pada tingkat kecamatan dan kabupaten....kalau usulan dari desa kita diterima sampai tingkat kabupaten, maka realisasi bias berjalan...tapi tidak semua rencana pada tahun tersebut...karena banyak kepentingan dari desa-desa lain...sementara prioritas program tetap dipertimbangkan dengan ketersediaan dana pembangunan melalui sumber APBD..."*

Dari berbagai usulan program yang meliputi bidang pendidikan, kesehatan, sarana dan prasarana, lingkungan hidup, sosial budaya, pemerintahan, usaha masyarakat, dan pertanian.

- c. *Aktor kebijakan yang perannya sangat menonjol dan mampu mempengaruhi pengambilan keputusan.*

Aktor kebijakan yang mempengaruhi dalam merumuskan Peraturan Desa di Desa Penago II sedikit didominasi Kepala Desa pada saat merumuskan kebijakan tersebut. Hal ini dikarenakan usulan-usulan yang masuk terwakili melalui penusunan draft/naskah Peraturan Desa. Aktor yang paling berperan adalah Kepala Desa Penago II, BPD dan tokoh masyarakat. Sebagaimana yang disampaikan oleh tokoh masyarakat Desa Penago II:

*....pelaku/aktor yang paling berperan dalam mempengaruhi usulan musrenbangdes pada tingkat desa relatif sama, semua peran yang dimainkan baik oleh tokoh perempuan, tokoh pemuda/pemudi, perangkat desa dan semua elemen masyarakat. Namun pada saat pembahasan usulan pada tingkat kecamatan, kita selaku tokoh masyarakat yang mewakili masyarakat untuk mengusulkan dan mengegoalkan rencana yang kita miliki dalam Peraturan Desa, meskipun tidak semua usulan program disetujui.... Selain itu juga kades, BPD juga berperan besar dan mempengaruhi usulan desa dalam musrenbangdes..."*

## E. Penutup

Simpulan dari tulisan ini diuraikan dalam pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. Proses pengambilan keputusan terkait RPJMDes di Desa Penago II telang dimulai dengan pengidentifikasian masalah pada masing-masing dusun dan RT. Identifikasi masalah yang dirumuskan tersebut tersebut terbagi menjadi 2, yaitu masalah urusan wajib dan masalah urusan pilihan.
2. Perumusan pemecahan masalah yang dapat diidentifikasi di tingkat Dusun dan Desa meliputi bidang pendidikan, kesehatan, sarana dan prasarana, lingkungan hidup, sosial budaya, pemerintahan, usaha masyarakat, pertanian dan ini merupakan jawaban dari berbagai permasalahan yang ada menyangkut pembangunan di Desa Penago II.
3. Keterlibatan rapat dalam rancangan Peraturan Desa sudah berjalan secara aktif. Namun untuk menyusun Peraturan Desa, tidak semua peserta dalam rapat ikut terlibat. Hanya perwakilan dari elemen masyarakat saja yang terlibat. Seperti perempuan, pemuda, perangkat desa, BPD dan tokoh masyarakat.
4. Sumbangan berupa ide-ide dan saran masyarakat dalam proses perumusan rencana pembangunan desa meliputi bidang pendidikan, kesehatan, sarana dan prasarana, lingkungan hidup, sosial budaya, pemerintahan, usaha masyarakat, dan pertanian.
5. Pihak-pihak/stakeholders yang berkepentingan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan menjadi Peraturan Desa di Desa Penago II relatif sama/merata, sementara dalam perumusan kebijakan (musrenbangdes) pada tingkat kecamatan, actor/stakeholders yang paling berperan dan berpengaruh adalah Kepala Desa Penago II. BPD dan tokoh masyarakat.

**DAFTAR PUSTAKA**

Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey.

Moleong, Lexy J., 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Parson, Wayne. 2011. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo, Jakarta.