

# **PKM METODE PENYUSUNAN PERATURAN DESA SECARA PARTISIPATIF DI DESA WARI DAN WARI INO KECAMATAN TOBELO KABUPATEN HALMAHERA UTARA**

Dyah Retno Pitasari<sup>1\*</sup>, dan Erland Mouw<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Dosen Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Halmahera

<sup>2</sup>Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Halmahera

\*retnopitasari@gmail.com

## **ABSTRAK**

Kegiatan Pengabdian Kepada Masyarakat (PKM) ini diadakan di dua desa, yaitu desa Wari dan desa Wari Ino. PKM dilaksanakan dengan tujuan agar kedua desa tersebut terlatih dan terampil dalam hal metode pembuatan Perdes secara partisipatif dan memiliki produk Peraturan Desa tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa yang dilaksanakan secara partisipatif. Metode yang digunakan dengan pendekatan Participatory Learning and Action (PLA). Waktu pelaksanaan dimulai bulan Mei sampai dengan Agustus 2018. Kegiatan PKM ini terbagi dalam lima tahap, yaitu (1) survey dan pelatihan identifikasi isu dan masalah, (2) identifikasi legal baseline, (3) penyusunan kajian akademik, (4) prosedur penyusunan Perdes, (5) mekanisme pengawasan Perdes. Selama PKM berlangsung, terjadi peningkatan kehadiran perangkat desa dan masyarakat yang terdiri dari Ketua RT, Ketua RW, tokoh masyarakat, dan tokoh agama yang antusias terlibat aktif memberikan saran tentang penekanan tugas dan wewenang, dan juga larangan masing-masing pihak selama masih menjabat menjadi perangkat desa yang perlu untuk dimasukkan dalam draft Ranperdes SOTK. Hal ini dapat dikatakan bahwa Perdes SOTK dibuat dengan melibatkan aspirasi masyarakat di desa mitra.

**Kata Kunci:** Peraturan Desa, Organisasi, Tata Kerja, Pemerintah Desa, Partisipatif.

## **PENDAHULUAN**

Partisipasi publik juga sangat bergantung besar kecilnya terkait dengan pengaruh pada kepentingan publik secara luas. Kebanyakan peraturan daerah yang dibuat menyangkut masalah-masalah yang tidak banyak berkaitan dengan urusan publik secara luas. Artinya, ini menyangkut hal-hal yang tidak terlalu menimbulkan polemik di antara masyarakat atau juga tidak terlalu menarik bagi masyarakat untuk meresponnya. Partisipasi warga baru terlibat, lebih tepatnya melibatkan diri ketika Perda tersebut sangat erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat (R Herlambang Perdana Wiratraman, 2010:136).

Fakta yang didapat dari hasil wawancara dengan Pemerintah Desa kedua desa (Wari dan Wari Ino) bahwa ditilik secara sosial, partisipasi masyarakat sudah mulai memudar, jarang mengikuti kegiatan bersama seperti gotong royong. Terutama musrembang yang diadakan tiap tahun, walaupun ada undangan yang disebar, ketidakhadiran masyarakat masih menunjukkan kurangnya partisipasi masyarakat untuk perkembangan desa. Padahal untuk

perkembangan desa sangat dibutuhkan saran dan solusi setiap permasalahan yang ada di desa tersebut karena masyarakat desa itu sendiri yang mengenal watak dan lingkungan desanya sendiri sehingga mampu menciptakan solusinya, dan tujuan akhirnya menciptakan perkembangan desa yang bisa menjadi contoh positif bagi desa-desa lain di seputaran Tobelo dan Halmahera Utara.

Tim PKM melihat Sumber Daya Manusia (SDM) yang direkrut untuk perangkat desa juga terkesan dipaksakan. Hal ini terjadi karena sebagian besar perangkat desa hanya berpendidikan sampai SMA. Hal ini semakin memburuk karena Perangkat Desa ini tidak mengikuti perkembangan setiap peraturan yang diperbarui yang terkait dengan Desa dan tugas serta wewenang mereka, sehingga mereka melaksanakan tugas secara bersamaan. Tumpang tindihnya tugas dan wewenang sering dikeluhkan oleh mereka karena mereka tidak mengetahui apa batasan tugas dan wewenang tiap-tiap Perangkat Desa. Terkesan ada yang memiliki tugas yang lebih banyak dibandingkan dengan Perangkat Desa yang lain.

Fakta-fakta tersebut di atas yang membawa tim PKM untuk terjun langsung ke dua desa yang bertujuan memberikan sosialisasi tentang peraturan-peraturan terkait dengan Desa dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Sosialisasi tersebut diadakan sebagai sarana pengenalan kepada Perangkat Desa agar masing-masing dari mereka mengetahui apa saja tugas dan wewenang mereka agar tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas lagi dan masing-masing Perangkat Desa melakukan porsi kerja mereka sesuai yang diamanatkan oleh regulasi yang ada.

Peraturan Perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atas pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum (Yuliandri, 2010:25). Begitupun di tingkat pemerintah desa di mana produk Peraturan Desa sangatlah penting karena pengaturan itulah sebagai tolok ukur-dasar bagi Pemerintah Desa melaksanakan tugasnya dan terlaksananya setiap kegiatan yang ada di desa. Selama ini, dari hasil pengamatan melalui wawancara, tim PKM mendapati bahwa setiap kegiatan musrembang yang diadakan oleh desa, perwakilan masyarakat sangat minim, dan dapat dikatakan tidak ada partisipasinya sama sekali. Kedua desa (Wari dan Wari Ino) sebagai mitra sangat merindukan partisipasi masyarakat pada setiap kegiatan desa, terutama saat penggodokan Peraturan Desa.

Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara mengikuti debat publik, rapat umum. Partisipasi pasif, berarti inisiatif partisipasi datang dari luar diri masyarakat. Bentuk-bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat dan lingkungannya. Tingkat kualitas SDM, kepedulian lembaga pendidikan atau LSM dan

sikap pemerintah sangat mempengaruhi pola-pola partisipasi yang digunakan oleh masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya(Iza Rumestan R.S, 2012:143).

Aspek mutu layanan Pemerintah Desa dinilai masyarakat sangat kurang. Pembangunan tidak merata, tidak mencakup pada semua elemen masyarakat, hanya dilakukan di lokasi-lokasi tertentu saja. Hal ini yang menyebabkan kecemburuan pada masyarakat. Tim PKM menjawab permasalahan tersebut dengan secara fokus pada penyelesaian masalah kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan Desa dan terbatasnya kualitas sumber daya serta kompetensi pemerintah desa dan BPD dalam pembuatan peraturan desa sehingga mengakibatkan ketidak mandirian membuat peraturan desa secara partisipatif.

## **METODE PELAKSANAAN**

Pola kemitraan dimulai dari lembaga pendidikan tinggi yang diwakili oleh Perguruan Tinggi untuk menawarkan kemitraan (Dwi Kartini, 2013:113) dalam pelaksanaan pengabdian ini menggandeng dua desa sebagai mitra, yaitu desa Wari dan desa Wari Ino. Waktu pelaksanaan dimulai bulan Mei sampai dengan Juli 2018. Partisipasi yang diberikan mitra berupa dukungan dengan menyediakan waktu dan tempat untuk pelaksanaan kegiatan. Undangan juga disebarakan oleh pemerintah desa mitra, sehingga aparat desa dan perwakilan masyarakat dapat mengikuti kegiatan PKM ini. Media yang digunakan selama PKM ini adalah (a) laptop, (b) flashdisk, (c) LCD, (d) kamera dan voice recorder.

Penyusunan Peraturan Desa (Perdes) merupakan salah satu bentuk pelaksanaan pembangunan partisipatif di pedesaan. Metode PLA dengan model-model identifikasi seperti ROCCIPI, Fishbone dan RIA yang dikembangkan dalam penyusunan suatu Perdes memberikan ruang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk dapat berperan serta dalam penyusunan muatan Perdes (Mardikantoro dan Soebianto,2012:203). Pelaksanaan Perdes yang baik akan berdampak positif pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan sistem administrasi pelayanan publik yang tepat, cepat dan efektif.

## **PELAKSANAAN KEGIATAN**

### **Identifikasi Isu dan Masalah**

Identifikasi masalah dengan metode *ROCCIPI* dilakukan dengan penentuan Rule-peraturan, secara administrasi, Susunan organisasi sudah ada namun belum tertuang dalam wadah peraturan yang legal. *Opportunity* menyajikan bahwa ada peluang besar untuk mengajak masyarakat berperan serta secara aktif dalam pembuatan Perdes. *Capacity*, adanya kemampuan masyarakat dalam memberikan perumusan hipotesa atas masalah dan solusinya

yang membangun dalam pembuatan Perdes. *Communication* di sini, tim PKM mengajak Perangkat Desa untuk berkomunikasi mengundang masyarakat dalam menggali permasalahan untuk mengkomunikasikan peraturan yang ada. *Interest* harus mencakup semua kepentingan, baik para Pemerintah Desa maupun kepentingan masyarakat agar sesuai dengan peraturan. Proses yang baik akan mempengaruhi pelaksanaan suatu Perdes, sehingga mencakup nilai ideologi dan adat yang sesuai dengan lingkungan masyarakat yang ada.

Identifikasi dengan metode *Fishbone* di sini melibatkan diskusi yang berkelanjutan antara tim PKM dengan Pemerintah Desa terkait untuk menguji perilaku masyarakat dalam pelaksanaan peraturan yang ada, bagaimana pelaksanaan managerialnya dalam mekanisme pengawasannya. Metode *RIA (Regulatory Impact Assessment)* dilakukan dengan pemahaman terhadap segala peraturan di balik penyusunan Perdes yang belum ada. Metode ini sebagai sarana dalam menjawab tentang mengapa suatu Perdes harus dibuat dan apa resikonya dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga ke depan penerapan Perdes tersebut akan menjadi lebih baik karena sudah diukur tentang nilai kemanfaatan dan nilai kekurangannya.



**Gambar 1 : Kegiatan Pelatihan Pembuatan Peraturan Desa**

### **Identifikasi *legal baseline***

Kegiatan ini mencakup inventarisasi peraturan desa yang ada, yang ternyata diketahui tim pengabdian di kedua desa belum ada Perdes. Hal ini disebabkan karena tidak adanya bimtek dan pelatihan pembuatan Perdes dan tidak mengetahui peraturan-peraturan yang ada di tingkat nasional. Pemberlakuan Perdes yang baru hendaknya diupayakan dengan menggunakan cara-cara baru demi mengubah perilaku masyarakat, seperti melalui program sukarela berbasis insentif, atau pengakuan hak adat. Selain itu, apabila aparat desa tidak transparan dan tidak bertanggung gugat (akuntabel), maka sulit diharapkan bahwa pemberlakuan Perdes baru tersebut akan serta merta dilaksanakan dengan baik di kemudian hari. Maka Perdes yang baru dapat membentuk instansi independen, atau memberi otoritas

dan memberdayakan organisasi non pemerintah serta lembaga adat, untuk memastikan adanya akuntabilitas dalam pembuatan keputusan.

### **Penyusunan Kajian Akademis**

Kegiatan pendampingan ini diadakan pada tanggal 23-31 Mei 2018 di desa Wari dan tanggal 4-11 Juni 2018 di desa Wari Ino. Ditemukan selama ini belum dilengkapi dengan kajian akademis. Melalui pelatihan dan pendampingan ini, tim PKM memberikan substansi dasar permasalahan yaitu mengapa diperlukan Perdes dengan kajian akademik, lingkup materi dan komponen utama Perdes, dan proses dalam penyusunan dan pengesahan Perdes. Format penyusunan kajian akademis terdiri dua bagian, yaitu pertama bagian laporan hasil pengkajian dan penelitian tentang Ranperdes. Bagian kedua berisi konsep awal rancangan Perdes yang terdiri dari pasal-pasal yang diusulkan. Format kajian akademis meliputi pendahuluan, ruang lingkup, kesimpulan dan saran.

Pendahuluan; yang berisi pokok pikiran tentang konstalasi fakta-fakta yang merupakan alasan-alasan pentingnya materi hukum yang bersangkutan tanpa diatur dan daftar Perdes yang berkaitan dan dapat dijadikan dasar hukum (Latar Belakang); Tujuan dan kegunaan yang ingin dicapai; Metode dan pendekatan; dan Pengorganisasian. Ruang Lingkup Kajian Akademis; terdiri dari ketentuan umum yang memuat istilah-istilah/pengertian yang dipakai dalam kajian akademis beserta arti dan maknanya masing-masing.

Muatan kedua adalah materi yang memuat konsepsi, pendekatan dan azas-azas dari materi hukum yang diatur serta pemikiran-pemikiran normatif yang disarankan, sedapat mungkin dengan mengemukakan beberapa alternatif. Kesimpulan dan saran; yang memuat rangkuman pokok isi kajian akademis dan luas lingkup materi yang diatur dan yang berkaitan dengan peraturan desa. Saran berisi apakah semua materi diatur dalam satu bentuk atau dituangkan dalam peraturan pelaksana.



**Gambar 2 : Selesai Kegiatan Pelatihan**

## **Prosedur Penyusunan Perdes**

### **(a) Proses Penyiapan Ranperdes oleh BPD dan Pemerintah Desa**

Diawali dengan penyiapan Ranperdes oleh BPD dan Pemerintah Desa, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa. Ranperdes dapat dikonsultasikan kepada Camat untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat desa dan Camat digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan Ranperdes. Langkah selanjutnya adalah menyampaikan Ranperdes oleh Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.

### **(b) Proses Mendapatkan Persetujuan BPD dan Pemerintah Desa**

BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati Ranperdes. Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Rancangan Peraturan Desa yang belum dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul. Rancangan Peraturan Desa yang telah dibahas tidak dapat ditarik kembali kecuali atas kesepakatan bersama antara Pemerintah Desa dan BPD. Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Rancangan peraturan Desa wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.

### **(c) Proses Pengesahan dan Penetapan Sebagai Lembaran Desa.**

Penetapan : Rancangan Peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan Kepala Desa disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan. Dalam hal Kepala Desa tidak menandatangani Rancangan Peraturan Desa Rancangan Peraturan Desa tersebut wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Peraturan Desa.

Pengundangan : Sekretaris Desa mengundang peraturan desa dalam lembaran desa. Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan. Peraturan Desa diundangkan dalam Berita Desa dan Lembaran Desa oleh sekretaris Desa. Untuk Desa Adat, Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kementerian Dalam Negeri telah memberikan

pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa melalui Permendagri No 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Penyebarluasan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa, penyusunan Rancangan Peraturan Desa, pembahasan Rancangan Peraturan Desa, hingga Pengundangan Peraturan Desa. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

### **Mekanisme Pengawasan Perdes.**

Dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa pemerintah kabupaten berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai amanat UU No 6/2014. Pembinaan dan pengawasan dimaksudkan agar kewenangan desa dalam menyelenggarakan otonomi desa tidak mengarah kepada kedaulatan. Disamping pemerintah desa merupakan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan kabupaten.

Pemerintah kabupaten memiliki kewenangan kepada pemerintahan desa untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa, kepala SKPD melakukan pembinaan sesuai dengan kewenangannya yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan pengawasan yang dikoordinasikan kepada Bupati. Pengawasan dilakukan secara refresif dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada pemerintahan desa untuk menetapkan Perdes baik yang bersifat limitatif maupun Perdes lain berdasarkan kriteria yang ditetapkan pemerintah. Karena Perdes tidak disertai dengan sanksi, peluang ini dimanfaatkan oleh pemerintahan desa untuk menetapkan Perdes yang berkaitan dengan retribusi yang membebani masyarakat dan tidak dilaporkan kepada pemerintah kabupaten.

### **KESIMPULAN**

Tim PKM selama melakukan kegiatan sosialisasi dan pendampingan pembuatan Ranperdes SOTK diperhadapkan dengan dinamika masyarakat yang berbeda pola pikir, namun itu yang menjadi bukti keberhasilan tim yang telah berhasil merangkul masyarakat untuk tidak acuh tak acuh lagi dan ikut serta dalam perkembangan desanya sendiri. Melalui pengesahan Ranperdes menjadi Perdes, tim PKM membuktikan bahwa Perdes yang menonjolkan aspirasi masyarakatnya akan menghasilkan produk Perdes yang berkualitas, yang akan dilaksanakan para pembuatnya, diawasi pelaksanaannya oleh masyarakat dan akan menertibkan juga menyejahterakan masyarakat sebagai bagian dari pembuat Perdes SOTK itu sendiri.

Diharapkan dari kegiatan PKM di kedua desa mitra ini (Wari dan Wari Ino) akan menularkan semangat aspiratif dalam pembuatan produk desa berupa Perdes di desa-desa lain di Halmahera Utara pada khususnya, dan di Indonesia pada umumnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dwi Kartini. 2013. *Corporate Social Responsibility Transformasi Konsep Sustainability Management Dan Implementasi Di Indonesia*. Bandung : Refika Aditama.
- Mardikantoro, T dan Soebianto, P. 2012. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- R.S., Iza Rumesten. 2012. *Model ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 12 No.1, 135-148, Januari 2012.
- Trijono, R. 2012. *Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1, No.3. Desember 2012.
- Wiratraman, R. Herlambang. 2010. *Dinamika Otonomi Daerah Dalam Pengembangan Metode Partisipasi Publik Pembentukan Paeraturan Perundang-Undangan (2)*. Yuridika Vol. 25, no. 2, 128-150, Mei-Agustus 2010.
- Yuliandri. 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers.

#### **Peraturan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa.

Permendagri Nomor 83 tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

Permendagri Nomor 84 tahun 2015 Tentang Susunan organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa