

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DESA DI KECAMATAN NAGAWUTUNG KABUPATEN LEMBATA

Thomas Boli Kalang^{1*}, Kotan Y. Stefanus², Hernimus Ratu Udju³

^{1*} Faculty of Law, Nusa Cendana University, E-mail: tomykalang11@gmail.com

² Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: kotanys@gmail.com

³ Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: Hernimus@staf.undana.ac.id

*) Corresponding Author

Abstract: Participation is a person's involvement or participation mentally, thoughts, emotions or feelings that encourage him to contribute to achieving a common goal. However, in Nagawutung District there are still several villages where the people do not realize the importance of their participation, and choose not to participate in all activities in the village, especially participation in the process of forming of village regulations. Normative juridical method research is supported by empirical juridical research, namely: normative legal researchers whose legal rules are closely related to objects in a society which are then supported by the addition of empirical legal data. The results of the research show that community participation in five villages in Nagawutung district is very high, where at (1) the planning stage, only two villages had a large community, the while the other three villages did not participate, (2) at the discussion stage, it was found that only two villages had sufficient community participation. While the other three villages have quite low participation. In the formation of village regulations, there are several factors that hinder the community. The inhibiting factors in these five villages are then divided into: internal factors and external factors. Internal factors include: level per type of work, and external factors are leadership. Based on the research results, it can be concluded that: The level of community participation in the five (5) very different villages in Nagawutung district will then determine different impacts on the resulting village regulation (perdes) products. So there are villages in Nagawutung district whose village regulation are comprehensive and well planned, and there are still villages which are not yet comprehensive and not well planned, because there are still villages which are aware of the importance of participation even though some other villages are still not aware of participation in developing their villages. Through the establishment of village regulations.

Keywords: Participation; Community; Process; Village; Regulations; Inhibiting Factors

1. Pendahuluan

Desa sebagai salah satu bentuk pemerintahan terendah dan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, memiliki status dan kedudukan hukum, serta memiliki tatanan pemerintahan yang otonom dan mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Pada tatanan pemerintahan desa, peraturan yang dapat dibuat oleh desa adalah dalam bentuk Peraturan Desa (selanjutnya disebut Perdes) maupun Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa (pasal 69 ayat (1) UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa). Peraturan Desa menurut Pasal 1 angka 7 UU No.6 Tahun 2014 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dengan demikian

maka Perdes merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan Desa (Perdes) sebagai salah satu produk hukum negara (State Law) dalam pembentukannya harus selaras dengan cita-cita negara sebagaimana dituangkan dalam UUD Tahun 1945, dan juga harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satu syarat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa maupun dalam pembentukan Peraturan Desa (Perdes) adalah adanya partisipasi masyarakat, hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 3 huruf j dan Pasal 69 ayat (9 dan 10) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa;

- a) Ayat (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- b) Ayat (10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa (Perdes).

Peraturan Desa (Perdes) yang sudah dihasilkan di beberapa desa di Kecamatan Nagawutung sudah baik adanya, namun nyatanya masih ada beberapa desa di Kecamatan Nagawutung yang masyarakatnya atau beberapa pihak masyarakat yang terkait sering kali kurang berpartisipasi, bersikap tidak peduli, tidak mengindahkan diri, bahkan memilih untuk tidak mengikuti ajakan atau undangan dari Pemerintah Desa untuk mengikuti diskusi atau Musyawarah Desa dalam kepentingan membahas dan membentuk Peraturan Desa (Perdes) di desanya. Bahkan masih ada desa yang beberapa masyarakatnya merasa kurang puas atas perdes yang dibentuk, karena terkesan represif sehingga ada protes dari masyarakat atas perdes yang telah dibentuk. Polemik yang terjadi di desa di Kecamatan Nagawutung ini membuat penulis berasumsi bahwa terjadinya protes atas perdes yang telah dihasilkan ini karena kurangnya konsultasi dari pihak pemerintah desa atau BPD kepada masyarakat atau mungkin kurangnya partisipasi masyarakat dalam mengikuti sosialisasi atau mekanisme proses pembuatan peraturan desa sampai selesai, maka tidak ada kesepakatan yang seimbang antara pemerintah desa dan masyarakatnya sehingga perdes yang dihasilkan tidak responsive untuk kepentingan bersama di desa.

2. Metode

Metode penelitian ini penulis menggunakan penelitian yuridis empiris yakni penelitian lapangan yang datanya diusahakan melalui wawancara dan pengamatan di kecamatan Nagawutung, kabupaten Lembata.

3. Partisipasi Masyarakat Pada Tahap Perencanaan Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Nagawutung

a) Desa Wuaikerong

Pada tahap perencanaan BPD mengambil strategi sendiri. Menurut keterangan ibu Ony Wuhan selaku sekretaris BPD yang diwawancarai pada tanggal 08 Februari 2023, menjelaskan bahwa: "dalam proses tahapan perencanaan pembuatan rancangan peraturan desa ini kami selaku BPD bekerja sama dengan kepala dusun di tiga (3) dusun di desa ini, dengan memberi wewenang kepada kepala dusun dan didampingi oleh anggota BPD, untuk mengundang unsur masyarakat (tokoh masyarakat) di tiga (3) dusun tersebut guna meminta masukan terkait dengan rencana pembuatan rancangan peraturan desa (Raperdes) di desa Wuaikerong."

Kemudian menurut keterangan dari bapak Anton Wuwur sebagai salah satu kepala dusun mengatakan bahwa: “Partisipasi Masyarakat di setiap dusun ini sangat baik, mereka dengan antusias memberi masukan untuk dijadikan bahan dalam tahap perencanaan pembuatan Raperdes”

b) Desa Duawutun

Pada tahap perencanaan, BPD mengambil langkah membuka ruang musyawarah dengan mengundang para tokoh atau unsur masyarakat desa Duawutun untuk menyampaikan kepada masyarakat terkait dengan perencanaan pembentukan peraturan desa, sekaligus mendengarkan tanggapan dan masukan dari para tokoh masyarakat desa Duawutun. Hal ini selaras dengan keterangan dari ibu Lilis Blikololong sebagai salah satu tokoh masyarakat yang diundang BPD mengatakan bahwa: “saya dan beberapa tokoh masyarakat, diundang untuk hadir dan memberikan masukan terkait dengan beberapa kebutuhan masyarakat desa untuk dijadikan sebagai pedoman dalam pembuatan perdes di desa Duawutun. Pada saat itu bukan hanya kami sebagai tokoh masyarakat saja yang hadir, tetapi juga bersama dengan masyarakat biasa yang juga ingin mengetahui hasil musyawarah tersebut, disaat itu kami mendengarkan arahan dari BPD untuk mengikuti setiap proses dan tahapannya, sehingga kamipun sangat antusias dalam memberi masukan kepada BPD terkait segala hal yang menjadi kebutuhan di desa ini, guna ditindaklanjuti untuk menjadi sebuah peraturan desa.”

c) Desa Ria Bao

Pada tahap perencanaan, BPD tidak mengundang masyarakat desa atau tokoh masyarakat desa Ria Bao untuk berdiskusi atau berinteraksi mengenai perencanaan pembuatan rancangan peraturan desa (Raperdes). Sesuai pernyataan tersebut, kemudian dibenarkan oleh salah satu tokoh masyarakat Bapak Jimmy Manuk yang diwawancarai pada tanggal 7 Februari 2023 pukul 09:03 WIB yang mengatakan bahwa: “BPD atau Aparat Desa Ria Bao tidak pernah mengundang kami selaku tokoh masyarakat atau unsur masyarakat dan kami pun tidak mengetahui bahwa ada perencanaan pembuatan peraturan desa di desa ini, sehingga kamipun baru mengetahui bahwa sebetulnya pada tahap perencanaan pembentukan perdes itu harus menghadirkan kami juga. BPD hanya mengundang kami setelah sampai pada tahap penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan desa melalui forum Musyawarah Desa pada waktu itu.”

d) Desa Baobolak

Pada tahap perencanaan BPD tidak mengundang unsur masyarakat (tokoh masyarakat), pada tanggal 13 Januari pukul 10: 16 Wita saya mewawancarai sekretaris BPD ibu Marni Wuwur yang mengatakan bahwa: “kami tidak mengundang masyarakat atau tokoh masyarakat di desa ini dikarenakan masyarakat desa pun sepertinya tidak antusias dan mau menghadiri undangan kami. Saya mengatakan seperti ini karena melihat dari pengalaman sebelumnya bahwa beberapa kali kami mengundang masyarakat di agenda pertemuan desa, namun terlihat banyak yang tidak menghadiri, bahkan pernah tidak ada masyarakat yang hadir. Sehingga untuk untuk tahap perencanaan pembentukan perdes ini kami tidak mengundang masyarakat atau tokoh masyarakat desa Baobolak.” Hal ini kemudian dibenarkan oleh mantan kepala desa bapak Felix B. Muda yang diwawancarai pada tanggal 13 Januari

2023 pukul 16:28 Wita, yang juga sebagai salah satu tokoh adat di desa Baobolak menyampaikan bahwa: “dalam proses perencanaan pembuatan rancangan peraturan desa ini BPD atau pemerintah desa tidak mengundang kami dan kami pun tidak mengetahui adanya rencana pembuatan peraturan desa di desa Baobolak.

e) Desa Tewaowutung

Pada tahap perencanaan pembuatan peraturan desa, BPD desa Tewaowutung mengundang masyarakat atau tokoh masyarakat untuk ikut berpartisipasi membahas rencana pembuatan peraturan desa di desa Tewaowutung. Namun tidak ada satupun masyarakat desa atau tokoh masyarakat desa tuwaowutung yang hadir dalam tahap perencanaan pembuatan peraturan desa ini. Menurut keterangan dari salah satu anggota BPD Bapak Petrus Wahon yang mengatakan bahwa: “waktu itu kami telah mengundang masyarakat desa atau tokoh masyarakat desa Tewaowutung melalui koling menggunakan pengeras suara (Megafon) di kantor desa, dua (2) hari sebelum jadwal musyawarah desa, namun ketika musyawarah dilaksanakan tidak ada satupun masyarakat yang hadir dalam proses musyawarah pada tahap perencanaan pembuatan rancangan peraturan desa, sehingga kami memilih menetapkan rencana pembentukan peraturan desa itu sendiri dan akan mengundang masyarakat ketika sampai pada tahap penyusunan dan pembahasan Raperdes.” Pernyataan dari anggota BPD ini kemudian selaras dengan pernyataan salah satu tokoh masyarakat yakni bapak Damianus Lolon yang diwawancarai pada tanggal 31 Januari 2023 pukul 12:02 Wita, yang kemudian mengatakan bahwa: “kami juga tidak mendapat informasi terkait dengan perencanaan pembuatan peraturan desa waktu itu, waktu itu kami hanya mendapat informasi ketika diundang untuk menghadiri musyawarah desa dengan agenda penyusunan dan pembahasan peraturan desa.”

4. Partisipasi Masyarakat Pada Tahap Penyusunan dan Pembahasan Peraturan Desa Melalui Musyawarah Desa di Kecamatan Nagawutung

a) Desa Wuaikerong

Tabel 1. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Desa Melalui Musyawarah Di Desa Wuaikerong

No.	Kategori Responden	Frekuensi	Presentase
1.	Berpartisipasi	21	70%
2.	Kurang Berpartisipasi	5	16,7%
3.	Tidak Berpartisipasi	4	13,3%
Jumlah		30	100%

Sumber: Data Primer, 2023

Berdasarkan data tabel 1 diatas, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat di desa wuaikerong melalui musyawarah desa terbilang tinggi, dari 30 orang responden terdapat 70% yang berpartisipasi aktif dengan bersedia hadir dalam kegiatan musyawarah desa sekaligus secara aktif mengemukakan pendapat terkait program-program yang hendak diprioritaskan bersama, 16,7% merupakan masyarakat yang kurang berpartisipasi yang hadir namun tidak mengikuti alur

pembahasan secara fokus dan tidak mengemukakan aspirasinya dalam kegiatan musyawarah, 13,3% merupakan masyarakat yang tidak berpartisipasi hadir dalam musyawarah desa.

b) **Desa Duawutun**

Tabel 2. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Desa Melalui Musyawarah Desa di Desa Duawutun

No.	Kategori Responden	Frekuensi	Presentase
1.	Berpartisipasi	19	63,3%
2.	Kurang Berpartisipasi	4	13,3%
3.	Tidak Berpartisipasi	7	23,3%
Jumlah		30	100%

Sumber: Data Primer, 2023

Berdasarkan data tabel 2 diatas, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat di desa duawutun ini cukup baik, dari 30 responden terdapat 63,3% masyarakat yang berpartisipasi aktif yang bersedia hadir dan memberikan aspirasi mereka sesuai kemauan dan prioritas mereka, 13,3% merupakan masyarakat yang kurang berpartisipasi yang hadir dan mengikuti musyawarah namun tidak fokus dalam pembahasan dan tidak mengemukakan pendapat samapi musyawarah berakhir, 23,3% tidak berpartisipasi hadir dalam musyawarah penyusunan perdes.

c) **Desa Ria Bao**

Tabel 3. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Desa Melalui Musyawarah Desa di Desa Ria Bao

No	Kategori Responden	Frekuensi	Presentase
1.	Berpartisipasi	10	33,3%
2	Kurang Berpartisipasi	6	20%
3	Tidak Berpartisipasi	14	46,7%
Jumlah		30	100%

Sumber: Data Primer, 2023

Berdasarkan data tabel 3 diatas, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat di desa Ria Bao melalui musyawarah desa terbilang sangat rendah, dari 30 orang responden terdapat 33,3% yang berpartisipasi aktif dengan bersedia hadir dalam kegiatan musyawarah desa sekaligus secara aktif mengemukakan pendapat terkait program-program yang hendak diprioritaskan bersama, 20% merupakan masyarakat yang kurang berpartisipasi, dalam hal ini yang merupakan hadir juga namun tidak mengikuti alur pembahasan secara fokus serta tidak mengemukakan aspirasinya dalam kegiatan musyawarah, dan 46,7% merupakan masyarakat yang tidak berpartisipasi hadir dalam musyawarah desa.

d) **Desa Baobolak**

Tabel 4. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Desa Melalui Musyawarah Desa di Desa Baobolak

No	Kategori Responden	Frekuensi	Presentase
1.	Berpartisipasi	8	26,7%
2	Kurang Berpartisipasi	4	13,3%
3	Tidak Berpartisipasi	18	60%
Jumlah		30	100%

Sumber Data: *Data Primer, 2023*

Berdasarkan data table 4 diatas, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat di desa Baobolak melalui musyawarah desa terbilang sangat rendah, dari 30 orang responden terdapat 26,7% yang berpartisipasi aktif dengan bersedia hadir dalam kegiatan musyawarah desa sekaligus secara aktif mengemukakan pendapat terkait program-program yang hendak diprioritaskan bersama, 13,3% merupakan masyarakat yang kurang berpartisipasi, dalam hal ini yang merupakan hadir juga namun tidak mengikuti alur pembahasan secara fokus serta tidak mengemukakan aspirasinya dalam kegiatan musyawarah, dan 60% merupakan masyarakat yang tidak berpartisipasi hadir dalam musyawarah desa.

e) **Desa Tewaowutung**

Tabel 5. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Desa Melalui Musyawarah Desa di Desa Tewaowutung

No	Kategori Responden	Frekuensi	Presentase
1.	Berpartisipasi	12	40%
2	Kurang Berpartisipasi	6	20%
3	Tidak Berpartisipasi	12	40%
Jumlah		30	100%

Sumber: *Data Primer, 2023*

Berdasarkan data tabel 5 diatas, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat di desa Tewaowutung melalui musyawarah desa terbilang Rendah, dari 30 orang responden terdapat 40% yang berpartisipasi aktif dengan bersedia hadir dalam kegiatan musyawarah desa sekaligus secara aktif mengemukakan pendapat terkait program-program yang hendak diprioritaskan bersama, 20% merupakan masyarakat yang kurang berpartisipasi, dalam hal yang dimaksud adalah yang hadir namun tidak mengikuti alur pembahasan secara fokus dan tidak mengemukakan aspirasinya dalam kegiatan musyawarah, kemudian 40% merupakan masyarakat yang tidak hadir berpartisipasi dalam musyawarah desa ini.

Dari tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan dalam proses pembentukan peraturan desa di kecamatan Nagawutung, yang sudah diuraikan diatas, dapat diketahui perbedaan tingkat partisipasinya, dimana ada 2 desa yang tingkat keaktifan partisipasinya dapat dikatakan sudah baik atau cukup rendah, yaitu desa Wuaikerong dan desa Duawutun. Sedangkan 3 desa lainnya dapat diketahui tingkat keaktifan partisipasinya kurang baik atau cukup rendah yaitu desa Ria Bao, desa Baobolak dan

Desa Tewaowutung. Rendahnya bahkan tidak adanya partisipasi masyarakat di desa tentunya sudah mencederahi aturan yang lebih tinggi, sehingga dampak dari tingkat partisipasi masyarakat di setiap desa akan mempengaruhi peraturan desa (perdes) yang akan dihasilkan, apakah responsive atau tidak dengan kebutuhan masyarakat pada 5 desa di Kecamatan Nagawutung, Kabupaten Lembata.

5. Faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Nagawutung, Kabupaten Lembata

5.1. Faktor Internal

Beberapa faktor yang menjadi penghambat partisipasi masyarakat pada 5 desa di kecamatan Nagawutung. Berikut adalah faktor penghambatnya yaitu; faktor pendidikan dan faktor mata pencarian atau jenis pekerjaan. Pada 5 desa di Kecamatan Nagawutung, penulis menemukan banyak masyarakat yang khususnya pada 3 desa yaitu; desa Ria Bao, desa Baobolak dan desa Tewaowutung yang masih memiliki keterbatasan pendidikan, sehingga masih sebagian masyarakat di desa-desa tersebut yang belum memahami mekanisme dan proses pembentukan perdes, sehingga lebih memilih untuk bekerja untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga mereka.

5.2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal yang penulis temukan pada 5 desa di kecamatan Nagawutung ini adalah faktor kepemimpinan, dimana pada 5 desa di kecamatan Nagawutung ini masih ada beberapa desa yang masih memiliki pemimpin yang bersikap otoriter dan memilah-milah dalam melayani masyarakatnya.

6. Kesimpulan

Tingkat partisipasi masyarakat terhadap proses penyusunan rancangan peraturan desa melalui musyawarah desa dari kelima (5) desa di kecamatan Nagawutung memiliki perbedaan yang mencolok, dimana perbandingan kelima (5) desa dalam presentasi serta keaktifan responden dalam upaya membangun desa yang terbilang tinggi yaitu dua (2) desa yang partisipasinya sangat aktif atau cukup tinggi yaitu desa Wuaikerong dan desa Duawutun, sedangkan desa yang partisipasi yang tidak aktif atau terbilang rendah yaitu tiga (3) yakni desa yaitu desa Ria Bao, desa Baobolak, dan desa Tewaowutung. Tingkat partisipasi masyarakat pada lima (5) desa di Kecamatan Nagawutung yang sangat berbeda ini kemudian akan menentukan dampak yang berbeda juga pada produk peraturan desa (Perdes) yang dihasilkan. Sehingga ada desa di Kecamatan Nagawutung yang peraturan desanya komprehensif dan terencana dengan baik, dan masih ada desa yang belum komprehensif serta belum terencana dengan baik, karena masih ada desa yang punya kesadaran akan pentingnya partisipasi walaupun sebagaimana desa lainya masih belum menyadari tentang partisipasi untuk membangun desanya melalui pembentukan peraturan desa. Faktor penghambat yang mencolok dan mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat pada lima (5) desa di Kecamatan Nagawutung, Kabupaten Lembata ini dibagi menjadi dua faktor yaitu: faktor internal dan faktor eksternal. (1) Faktor internal merupakan segala sesuatu yang menghambat dari dalam diri atau kesadaran masyarakat desa. Sedangkan faktor eksternal merupakan segala sesuatu yang menghambat dari luar diri masyarakat desa. Faktor internal terdiri dari; tingkat pendidikan dan jenis pekerjaan. Untuk tingkat pendidikan masih banyak

masyarakat di lima desa ini yang tingkat pendidikannya Sarjana dan SLTA ke bawah dan factor yang berikut adalah jenis pekerjaan dimana masih banyak masyarakat yang mayoritasnya petani dan peternak. Sehingga masih banyak masyarakat yang tidak aktif dalam proses pembentukan peraturan desa. (2) faktor eksternal adalah Kepemimpinan, dimana lima desa ini masih ada dua desa yang pemimpinnya dinilai apatis dan otoriter, sehingga beberapa masyarakat di dua desa ini memilih untuk tidak berpartisipasi dalam setiap kegiatan di desa. Dari kedua faktor diatas dapat disimpulkan bahwa dalam mencapai suatu tujuan bersama, masyarakat dan pemerintah desa harus bekerja sama dan lebih berpikir untuk kemajuan desanya kedepan, sehingga dapat mengurangi rendahnya tingkat partisipasi masyarakat desa dalam setiap kegiatan di desa, khususnya partisipasi dalam proses pembentukan peraturan desa.

Referensi

- Cornwall.A and Gaventa.J, *From User and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy*. IDS Working Paper, 2001.
- Dwiningrum, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat*. Pustaka, Pelajar, Yogyakarta, 2011.
- Eko.S,Dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, IRE Press, Yokyakarta, 2005.
- Hadjon.M.P, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bima Ilmu,1997, "Keterbukaan Pemerintah Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis", Pidato Diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya, 1987.
- Tilaar.H.A.R, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manejemen Pendidikan Nasional Dalam Pusaran Kekuasaan*, Rineka Cipta, Sleman, 2009.
- Widjaja.H.A.W, *Otonomi Desa; Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.