

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan terkait Implementasi Kebijakan Pemerintah

Implementasi merupakan perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.

a. Isi Kebijakan (*content of policy*)

1. Kepentingan siapa saja yang terlibat.
2. Macam - macam manfaat.
3. Sejauh mana perubahan akan diwujudkan.
4. Tempat pembuatan keputusan.
5. Siapa yang akan menjadi pelaku implementasi.
6. Sumber daya yang digunakan.

b. Konteks implementasi (*context of implementation*)

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terlibat.
2. Karakter lembaga dan masa pemerintahan.
3. Sesuai dengan kaidah dan responsif.¹

Sebagai objek dari implemetasi peraturan perundangan-undangan desa merupakan suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, didalam kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camatdan

¹ Guntur Setiawan. 2004. *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Jakarta. Raja Grafindo Persada Hlm.39

berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

1. Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata dasar “perintah” yang berarti kegiatan menyerukan sesuatu untuk dilakukan. Pemerintahan dapat dipahami sebagai arti orang maupun lembaga yang berwenang memberikan perintah untuk melakukan kewajiban supaya terpenuhinya hak. Dengan adanya kewenangan berarti menunjukkan sah maupun tidak sifat perintah tersebut diberikan, tanpa adanya wewenang perintah dianggap tidak sah dan hilanglah kekuatan hukum dari perintah tersebut.

Dalam kehidupan bernegara di Indonesia sebagai negara hukum segala sesuatu harus berlandaskan pada Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan. Wewenang dalam Undang-undang Republik Indonesia No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 (angka 5) wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/ atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/ atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota

² HAW, Widjaja. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonom yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada hlm.6

masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang di perintah.³

Pemerintahan adalah bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah maupun antara penguasa dengan rakyatnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan yang diharapkan secara baik dan benar. pemerintah desa merupakan ujung tombak dari pembangunan dimana pemerintah desa merupakan instansi pemerintahan yang terendah dan memiliki cakupan wilayah yang kecil sehingga diharapkan pemerintah desa dapat menyerap segala aspirasi dari masyarakat.⁴

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik yaitu suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti keamanan, energi, kesehatan pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.⁵

Kebijakan publik itu sendiri menurut Riant Nugroho adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan pribadi atau golongan melainkan semua masalah yang

³ Taliziduhu Ndraha. 2003. *Kybernologi (Ilmu pemerintahan Baru)*. PT. Rineka Cipta : Jakarta, hlm. 6

⁴ Clement Belly Heden Higau, "Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat Di Desa Matalibaq Kecamatan Long Hubung Kabupaten Mahakam Ulu" *eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 3, 2015: 1448-1459*

⁵ Harbani Pusalong. 2007. *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta. Bandung. hlm. 29

menyangkut bersama dan sejumlah masyarakat di daerah.⁶ Dalam pemahaman bahasa Indonesia sendiri kata kebijakan atau kebijaksanaan yakni dari kata dasar bijak atau bijaksana dalam bahasa Inggris "*wisdom*", berasal kata "*wise*". pengertian kata bijaksana tersebut bukan hanya berarti "pintar atau cerdas (*smart*)". Secara fundamental kebijakan dapat di pahami sebagai rumusan keputusan pemerintah berwenang sehingga menjadi pedoman tingkah perilaku guna menyelesaikan permasalahan publik yang memiliki tujuan, rencana, dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Budi Winarno mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.⁷ Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan dan implementasi secara pengertian keseluruhan berbeda, akan tetapi pada hakikat konsepnya tetaplah sama yakni merupakan suatu proses untuk menerjemahkan aksi yang direspon dari tindakan para pelaku pembangunan menurut tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui adanya sebuah kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yakni menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang

⁶ Riant Nugroho, 2004, *Public Policy*, Jakarta : PT. Gramedia hlm. 8

⁷ Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta. Medpress. hlm 16

memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.⁸

Menurut Said Zainal Abidin kebijakan dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan, adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.⁹

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah supaya tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintahan. Pada dasarnya implementasi dapat terlaksana apabila telah dirumuskan tujuan dan sasaran dari kegiatan hal yang umum disederhanakan dan diperincikan secara jelas dan terstruktur.

⁸ Syaukani H.R, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negri Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar hlm. 296

⁹ Said Zainal Abidin. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Pancur Siwah Amal Ichlasul hlm. 31-33

Model implementasi kebijakan yang berspektif *top down* yang dikenal dengan istilah implementasi kebijakan publik dengan *Directy and indirect Impact on Implementation*. Terdapat empat variabel yang sangat menentukan suatu kebijakan yaitu :

a. Komunikasi.

Keberhasilan implementasi mengarahkan supaya para pelaku implementasi memahami apa yang semestinya dilakukan, apa yang harus menjadi sasaran kebijakan di arahkan mengenai peran dan fungsi tugas pada suatu kelompok sasaran sehingga dapat mengurangi penyimpangan dari implementasi. Apabila tujuan dan sasaran jelas maka akan terjadi ketahanan dari kelompok sasaran.

b. Sumber Daya.

Setelah isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila para pelaku implementasi kekurangan sumber daya untuk melaksanakannya, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya *financial*. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif.

c. Disposisi/ Sikap

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaku implementasi, mengenai integritas, komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila pelaku implementasi mempunyai disposisi

yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur Birokrasi.

Struktur organisasi yang memiliki tugas peran dan fungsi dalam mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang nampak riil terhadap kebijakan implementasi. Memiliki standar operasional prosedur.¹⁰

Sebagai daerah administratif, desa memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa dan pengelolaan kepentingan desa. Hal ini tentu saja berimplikasi pada kemampuan pemerintah desa sebagai pelaksana kewenangan otonom. Penyelenggaraan pemerintahan memerlukan sumber daya manusia yang cukup antisipatif dan inisiatif.

Pemerintah desa harus antisipatif terhadap segala masalah, baik yang sudah eksis maupun secara potensial akan membebani desa. Masalah-masalah ini muncul sebagai akibat dari kekurangmampuan perangkat desa untuk melakukan identifikasi masalah-masalah yang dihadapi. Hal ini berhubungan dengan pemerintahan yang inisiatif.

Struktur kewenangan terpusat masih melekat dalam pelaksanaan kewenangan desa. Pemerintahan desa dikhawatirkan masih mempunyai pola lama, yaitu menunggu perintah dari heirarki pemerintahan di atasnya.

¹⁰ Leo Agustino. 2008 *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm. 149

Akibatnya, kemampuan perangkat desa dalam meningkatkan pelayanan publik, perencanaan desa, dan pembentukan peraturan desa menjadi bergantung pada heirarki pemerintahan di atasnya. Paradigma seperti ini haruslah dihapus, digantikan dengan paradigma partisipatif, antisipatif, dan inisiatif.¹¹

Pemerintahan desa dapat mentukan sasaran dan tujuan yang bersifat umum mendasar menjadi khusus. Selanjutnya dapat diundangkankan menjadi sebuah produk hukum maupun peraturan desa terkait proses pelaksanaan pengembangan program ataupun mengatasi permasalahan-permasalahan sosial, kesenjangan, pembangunan.

B. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa

Pendekatan secara etimologi desa berasal dari bahasa sansekerta yakni “*desi*” yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai kesatuan tempat tinggal dalam menyelenggarakan jual-beli lebih kecil dari kota “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town.*” Desa juga suatu wilayah atau daerah tempat tinggal bersama suatu komunitas sosial yang secara sosiologis terbentuk oleh dorongan faktor-faktor seperti sifat-

¹¹Antono Herry P.A., “Kesiapan Desa Menghadapi Implementasi Undang-Undang Desa” *Jurnal Ilmiah CIVIS, Volume V, No 1, Januari 2015*

sifat kodrati manusia sebagai makhluk sosial, faktor psikologis, faktor ekobiologis, faktor kepentingan bersama dan faktor keamanan.¹²

R Bintaro memberi pengertian desa sebagai suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomis, politis, dan kultural yang terdapat dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain.¹³ Secara keseluruhan desa adalah kesatuan masyarakat yang membentuk kecamatan pada suatu daerah di kabupaten.

Selanjutnya pemahaman dari buku *Beberapa Aspek Hukum Adat*, Sri Sudaryatmi, Sukirno dan TH Sri Kartini memberikan pengertian desa sebagai kesatuan hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten.¹⁴

Menurut Sutoro Eko, desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hierarki struktural

¹² Soetardjo Karto Hadi Koesoemo, 2000, *Desa*, Bandung, Sumur Bandung, hlm. 1

¹³ R Bintarto, 1983. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta : Ghalia Indonesia. hlm. 13

¹⁴ Sri Sudaryatmi, Sukirno dan TH Sri Kartini, 2000 *Beberapa Aspek Hukum Adat*, Badan Penerbit Undip, Semarang, , hlm. 22.

dengan struktur yang lebih tinggi.¹⁵ Desa dapat hidup secara mandiri, menentukan arah kebijakan melalui peran dan fungsi Kepla desa bersama Badan permusyawaratan desa.

Pemahaman otonom ataupun otonomi adalah kata benda yang berasal dari kata bahasa Yunani *autonomia*. Kata *autonomia* dibentuk dari kata sifat *autonomos*. Kata *autonomos* dibentuk dari dua kata yaitu *auto* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti hukum dan aturan. Dengan demikian, maka *autonomos* atau otonom memiliki makna berhukum sendiri atau mempunyai aturan sendiri. Otonom berarti suatu kondisi dimana kemerdekaan dan kebebasan hadir sebagai identitas.¹⁶

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan

¹⁵ Sutoro Eko, 2005, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta : Instut For Local Devolepment dan Yayasan Tifa, , hlm 444

¹⁶ Rooyalamony, "Otonomi Desa", 01 Oktober 2012, m.kompasiana.com, di akses pada 11 November 2018 jam 20:55 WIB

dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Undang-undang tersebut telah dipertegas dalam peraturan pemerintah dengan mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa. Artinya Otonomi Desa diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari masyarakatnya itu sendiri, dengan demikian Desa memiliki posisi sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan kuat dan mantapnya Desa akan mempengaruhi secara langsung perwujudan otonomi daerah, Pemerintahan Desa merupakan unit terdepan pelayanan kepada masyarakat serta menjadi tonggak utama untuk keberhasilan semua program.¹⁷

Pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam mengembangkan pelayanan kepada masyarakat. Menjadi tolak ukur kemajuan sebuah negara yang mandiri dan merdeka apabila desa diperkuat, memperkuat desa adalah sebuah kewajiban yang harus dilakukan, kepentingan masyarakat desa dapat dituangkan dalam sebuah Peraturan Desa yang telah dibahas oleh masyarakat desa, Kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

¹⁷ Andi Pitono dan Kartiwi, "Penguatan pemerintahan desa dan kelurahan menuju pembangunan berkelanjutan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat", *jurnal politikologi* vol. 3 \ no. 1 \ oktober 2016 \ 27 – 37

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa pemerintahan desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.¹⁸

Dapat dipahami pemerintah desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah desa (kepala desa beserta pamong desa) sebagai pelaku eksekutif. Sedangkan pelaku legislatif, melakukan fungsi pengawasan, dan penampung aspirasi masyarakat dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa, yakni untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menerangkan Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan perempuan yang ditetapkan secara demokratis.

Pemerintahan desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Aparat Desa dan Perangkat tugas pembantuan lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa adalah

¹⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

kegiatan menyelenggarakan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa dan keputusan Kepala Desa. BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah Desa. Sementara kedudukan Aparat Desa menjadi sangat penting dalam membantu pelaksanaan tugas Kepala Desa¹⁹

1. Kepala Desa

Pejabat sekaligus pemimpin pemerintahan desa yang memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Biasa disebut sebagai lurah dan dipilih secara demokratis oleh warga masyarakat desa sesuai dalam prinsip pemilu bebas dan aktif. Kepala Desa dalam struktur masyarakat desa sangat besar, hal ini karena kebanyakan desa-desa di Indonesia masyarakatnya masih bercorak paternalistic. Oleh karena itu apa yang dianggap baik dan benar, yang dianjurkan, yang dikatakan dan dilakukan oleh Kepala Desa merupakan pedoman dan contoh langsung bagi “anak buahnya” untuk melakukan tindakan yang sama. Seorang Kepala Desa, mempunyai kekuasaan dan wewenang yang besar untuk mengatur rakyatnya.²⁰

¹⁹ Nur'aini Muslim dan Irwan Nasution 2014. "Kinerja Aparat Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Desa Pantai Labu Pekan" *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik Universitas Medan Area*

²⁰ Emi Hariyati "Peran Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Batu Balai Kecamatan Muara Bengkal Kabupaten Kutai Timur". *eJournal Ilmu Pemerintahan*

Menurut Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan Kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.²¹

Dalam Peraturan Menteri No 84 tahun 2015 tentang Pedoman Organisasi Pemerintah Desa disebutkan dalam Pasal 6 ayat (3), Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mempunyai kewenangan:

- a. Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, seperti tata praja Pemerintahan, penetapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah.
- b. Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana pedesaan, dan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan.
- c. Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.

²¹ Lihat pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- d. Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.
- e. Menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya

Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Dalam melaksanakan tugas Kepala Desa dibantu Perangkat Desa, Perangkat Desa bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Pelaksanaan tugas Perangkat Desa dikoordinasikan oleh Sekretaris Desa. Selain itu, Sekretaris Desa juga mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Desa dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasi lembaga desa.²²

Berdasarkan penjelasan diatas dapat dipahami secara seksama bahwa kepala desa adalah seorang yang memiliki integritas, kejujuran, kemampuan dalam memimpin terselenggaranya pemerintahan desa. Guna memajukan, mensejahterakan, memberdayakan masyarakat di Negara Indonesia pada tingkatan terendah dan atau disebut desa. Dalam

²²Hengki Andora, "Desa Sebagai Unit Pemerintahan Terendah Di Kota Pariaman" *Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 No. 2*

melaksanakan tugas dan peran sebagai pelaku eksekutif, kepala desa dibantu Staf di bawah kepemimpinannya.

2. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa atau di singkat BPD adalah suatu perwujudan daripada fungsi pengawasan terselenggaranya pemerintahan desa yang terencana, terarah untuk mensejahterakan dan memberdayakan masyarakat Desa. Sebagai badan/ lembaga yang berfungsi menampung dan memperjuangkan aspirasi dari masyarakat desa di negara demokrasi.

Badan Permusyawaratan Desa dibentuk dengan maksud untuk melaksanakan fungsi legislasi ditingkat pemerintahan desa sebagai wadah masyarakat dalam menyalurkan aspirasi, sehingga masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya tentang semua permasalahan atau usulan-usulan kepada pemerintah desa dapat sampai ke tujuannya. Dan perlu juga dijelaskan pula bahwa pemerintah adalah seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah ditingkat desa.²³

Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melakukan fungsi pengawasan terselenggaranya pemerintahan dimana anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah

²³ Achmad Nurjadi, 1999, *Manajemen Perkotaan*, Yogyakarta, Lingkaran Bangsa, hlm. 19.

dari setiap perwakilan satu maupun dua dusun. Pembentukan BPD ditetapkan secara demokratis.

Apabila ditinjau menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan atau yang disebut BPD adalah unsur dari pemerintahan desa yang berfungsi perwujudan demokratisasi terselenggaranya pemerintahan Desa. dalam pasal 32 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2017 BPD mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Lurah Desa.
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.
- c. Melakukan pengawasan kinerja Lurah Desa.

Secara lebih terperinci dalam Pasal 33 Peraturan Daerah Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tugas:

- a. Menggali aspirasi masyarakat.
- b. Menampung aspirasi masyarakat.
- c. Mengelola aspirasi masyarakat.
- d. Menyalurkan aspirasi masyarakat.
- e. Menyelenggarakan musyawarah BPD.
- f. Menyelenggarakan musyawarah desa.
- g. Membentuk panitia pemilihan Lurah Desa.

- h. Menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan Lurah Desa antar waktu.
- i. Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Lurah Desa.
- j. Melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Lurah Desa.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, Badan Permusyawaratan Desa 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. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- e. Menyusun tata tertib BPD.²⁴

Kehadiran BPD (Badan Permusyawaratan Desa) sebagai lembaga perwakilan desa secara formal memang melahirkan harapan baru demokrasi desa. Masyarakat sangat berharap BPD menjadi lokomotif baru demokrasi desa yaitu sebagai sarana artikulasi, aspirasi, dan partisipasi, serta alat kontrol yang efektif terhadap pengelola pemerintah desa.²⁵

²⁴ Bambang Trisantono Soemantri, 2011, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Bandung, Fokusmedia. hlm. 13-14.

²⁵Linda Muchacha Paramitha, Tjahjanulin Domai, Suwondo. "Kinerja Aparat Pemerintah Desa Dalam Rangka Otonomi Desa" *Jurnal Adminitrasi Publik (JAP)*, Vol. 1, No. 4, Hal 91-100/ 91

Secara seksama dapat dipahami, bahwa menjadi tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa selaku lembaga yang bertanggung jawab memegang peran sebagai perwakilan dari setiap masyarakat desa. Peran dan fungsi BPD sangat di nantikan upayanya dalam menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan dituangkan dalam bentuk peraturan desa.

3. Peraturan Desa

Guna meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan, pelaksanaan pembangunan, pelayanan kepada masyarakat dan serta menciptakan situasi desa yang nyaman aman sesuai laju perkembangan zaman dan tuntutan reformasi, supaya desa dapat mandiri dan dapat menentukan arah kebijakan sendiri maka ada perlunya dibentuk peraturan desa.

Peraturan desa adalah semua peraturan desa yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dimusyawarahkan bersama dan telah mendapatkan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa. sedangkan menurut pengertian dari undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Sebagai wujud demokrasi, dibentuklah Badan Perwakilan Desa yang berfungsi sebagai lembaga legislatif membentuk peraturan desa, memberi masukan terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan

mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman desa. Kemudian berdasarkan hak atas asal-usul desa bersangkutan, kepala desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa yang terjadi diantara warganya.

Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut tentang peraturan daerah mengenai pengaturan mengenai desa yang menurut jenisnya antara lain terdiri dari :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- b. Penegasan Batas Wilayah Administrasi Desa.
- c. Penetapan Pusat-Pusat Pertumbuhan dan Pengembangan Desa.
- d. Penetapan sebutan untuk Desa, Kepala Desa, Perangkat Desa, Badan Perwakilan Desa.
- e. Penetapan keberadaan lembaga adat dan lembaga kemasyarakatan di desa.
- f. Penetapan susunan organisasi pemerintahan desa.
- g. Pembentukan pemilihan pencalonan dan pemilihan anggota Badan Perwakilan Desa.
- h. Penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan anggota Badan Perwakilan Desa.
- i. Penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye dan cara pemilihan anggota Badan Perwakilan Desa.
- j. Penetapan besarnya anggota Badan Perwakilan Desa.

- k. Pembentukan panitia pencalonan dan pemilihan perangkat desa.
- l. Penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan perangkat desa.
- m. Penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan perangkat desa.
- n. Penetapan jumlah perangkat desa.
- o. Pembentukan susunan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa.
- p. Penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan kepala desa.
- q. Penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa.
- r. Jenis dan besarnya penghasilan, tunjangan dan penghasilan tambahan kepala desa dan perangkat desa.
- s. Pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa.
- t. Penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/ pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa.
- u. Ketentuan jenis-jenis pungutan desa.
- v. Pendirian Badan Usaha Milik Desa.
- w. Pendirian Badan Kerja Sama Desa.
- x. Penetapan Rencana Umum Pembangunan Desa.
- y. Aturan-aturan pelaksanaan dari peraturan daerah mengenai pemerintah desa.

z. Peraturan desa lainnya sesuai dengan masalah yang berkembang di desa.²⁶

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat membuat Rancangan Peraturan Desa yang secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Dalam hal ini, BPD sebagai lembaga pengawasan memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) serta jalannya pemerintahan desa.

C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Negara Indonesia memiliki banyak sekali peraturan perundang-undangan sebagai esensitas dari negara hukum. Bentuk dari peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengatur warga negara atau masyarakat luas supaya dapat hidup dengan damai, aman, tentram dan menuju arah indonesia yang lebih baik.

²⁶ Haw. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. ,Jakarta, PT Grafindo Prsada , hlm. 96-98.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, badan yang berwenang merancang dan membentuk peraturan perundang-undangan harus berlandaskan norma-norma yang hidup di masyarakat, serta menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Pembentukan peraturan harus memiliki planning serta perencanaan matang, menarik akar permasalahan dari hal yang umum di sederhanakan terpusat pada objek sasaran menjadi hal yang bersifat khusus. Merancang konsep tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan, untuk tepat sasaran dan sesuai kebutuhan kepentingan masyarakat hukum sehingga tercipta peraturan perundang-undangan dengan memiliki asas kepastian, asas kemanfaatan dan asas keadilan.

Dalam membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang baik tentu membutuhkan konsep dan suatu perencanaan yang matang. Peraturan yang baik yaitu suatu peraturan yang memiliki dasar atau landasan yang disebut *Grundnorm*, yakni merupakan dasar untuk menciptakan hukum yang memiliki keadilan, di Indonesia dasar-dasar dalam menentukan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila.²⁷

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun peraturan perundang-undangan berlandaskan pada asas-asas dalam proses pembentukannya supaya terbentuk suatu peraturan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yakni dibagi menjadi 2 (dua)

²⁷ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesai." STAI Muhammadiyah Tulungagung. 221

klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*).
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids begins*).
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*).
- b. asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginse*).
- d. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*).
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).²⁸

Pendapat Maria Farida diatas apabila di klasifikasikan sebagai konsep Negara Hukum di Indonesia, termasuk dalam pembagiaan atas asas materil dan asas formil. yang dimaksudkan syarat asas formil adalah memenuhi asas tujuan jelas, asas perlunya pengaturan, asas lembaga yang tepat, asas

²⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010. *Ilmu Perundang undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta. Hlm 228

dapat dikendalikan dan asas dapat dilaksanakan. Sedangkan asas sesuai dengan hukum dasar negara sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi merupakan termasuk asas materiilnya.

Pemerintah Desa dalam hal ini memiliki kedudukan sebagai bentuk hierarki peraturan perundang-undangan yang merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Berdasarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Pada ketentuan pasal 3 Ayat (7) disebutkan bahwa peraturan daerah yang merupakan produk hukum/peraturan yang paling bawah, dapat di

definisikan sebagai peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Peraturan Daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Propinsi

Peraturan Daerah yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama Gubernur.

2. Peraturan Daerah Kabupaten

Peraturan Daerah yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/walikota.

3. Peraturan Desa

Peraturan Desa yang dibuat pemerintah desa bersama Badan Perwakilan Desa yang tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan²⁹

Dalam hal kebebasan mengekspresikan hak asal-usul desa dan adat istiadat, regulasi/peraturan perundang-undangan telah memberikan kesempatan untuk melaksanakannya. Baik dalam batasan konseptual desa maupun ketentuan normatifnya, peraturan perundang-undangan mengakui dan menghormati adat istiadat dan lembaga adat, serta mengamankan untuk menetapkan berbagai kebijaksanaan dalam upaya pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat di wilayah

²⁹ Haw. Widjaja*Op. Cit.* hlm 95-96

desa. Dalam konteks regulasi tersebut, kemandirian politik desa, khususnya untuk mengekspresikan hak asal-usul dan adat istiadat desa, sudah terjamin.³⁰

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan sudah menjadi tugas, peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk dan merancang peraturan desa guna menentukan arah tujuan dan kebijakan dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa yang makmur dan berkeadilan. Pembentukan Peraturan Desa sendiri di atur dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 104 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan di Desa.

³⁰Didik G. Suharto, "Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam Perspektif Desentralisasi Administratif Dan Desentralisasi Politik" *Jurnal Bina Praja / Volume 4 No. 3 September 2012*