

HALAMAN JUDUL

IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PERAN DAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA BERSAMA KEPALA DESA DALAM MEMBENTUK PERATURAN DESA DI DESA ARGOSARI KECAMATAN SEDAYU KABUPATEN BANTUL

Naskah Publikasi



Disusun Oleh :

Nama : Surya Fredyanto

NIM : 20150610288

Fakultas : Hukum

Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

2019

HALAMAN PERSETUJUAN

**IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT
PERAN DAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA BERSAMA
KEPALA DESA DALAM MEMBENTUK PERATURAN DESA DI DESA
ARGOSARI KECAMATAN SEDAYU KABUPATEN BANTUL**

NASKAH PUBLIKASI

DIAJUKAN OLEH :

NAMA : SURYA FREDYANTO

NIM : 20150610288

Naskah Publikasi ini telah disetujui oleh Dosen Pembimbing pada tanggal **23
Maret 2019**

Dosen Pembimbing



Nasrullah, S.H., S.Ag., MCL.

NIK: 19700617200004153045

**Mengesahkan
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**



Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum.

NIK: 19710409199702153028

**IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT
PERAN DAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA BERSAMA
KEPALA DESA DALAM MEMBENTUK PERATURAN DESA DI DESA
ARGOSARI KECAMATAN SEDAYU KABUPATEN BANTUL**

Surya Fredyanto

Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta

E-mail: Suryafrd692@gmail.com

ABSTRAK

Salah satu peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah melaksanakan tugas legislasi di tingkat pemerintahan desa bersama Kepala Desa dalam membentuk dan mengesahkan peraturan desa. Namun di Desa Argosari belum memiliki peraturan desa dalam arti yang luas, di Desa Argosari baru memiliki peraturan desa yang sifatnya sempit seperti halnya peraturan desa yang wajib dimiliki. Adanya hal tersebut mendorong peneliti untuk mengetahui pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk peraturan desa di Desa Argosari Kecamatan Sedayu Kabupaten Bantul. Disamping itu juga peneliti ingin mengetahui hambatan-hambatan yang menjadi permasalahan sehingga dapat mencari solusi untuk Pemerintahan Desa Argosari yang lebih baik. Metode dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif mengungkapkan fakta-fakta secara mendalam berdasarkan karakteristik ilmiah dari individu maupun kelompok untuk memahami sesuatu di balik fenomena. Dari hasil penelitian ini menemukan jawaban bahwa pelaksanaan pemerintahan desa terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa di Desa Argosari dalam membentuk peraturan desa sudah sesuai dengan mandat peraturan perundang-undangan, akan tetapi baru dapat menghasilkan bentuk peraturan desa yang bersifat perencanaan dan pembangunan. Sedangkan peraturan desa dalam bentuk kebijakan publik maupun lebih luas belum dimiliki Desa Argosari. Hambatan yang ditemui dalam membentuk peraturan desa di Desa Argosari dapat diklasifikasikan dalam dua faktor yakni faktor internal terkait dengan Sumber Daya Manusia dan faktor eksternal terkait regulasi yang masih disempurnakan.

Kata Kunci: Implementasi, Pemerintahan Desa, Peraturan

I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia apabila ditinjau dari kedudukan pemerintahannya terdiri dari pemerintahan pusat hingga pada suatu wilayah atau daerah tertentu. Hal tersebut adalah satu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan. Dalam Pasal 18 angka (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dalam pasal 18 angka (2) Undang-Undang Dasar 1945 Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Desa dan kelurahan adalah pemerintahan terendah dengan status berbeda akan tetapi merupakan kesatuan daerah. Desa adalah kesatuan masyarakat dan merupakan badan hukum yang diberi hak otonomi adat untuk menyelenggarakan suatu pemerintahan, sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/ kota. Jadi, kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pemerintahan dari pemerintah kabupaten/ kota di wilayah kelurahan setempat.

Desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usulnya.¹ Badan permusyawaratan desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua lembaga: pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

Moh Hatta mengatakan bahwa berdasarkan kedaulatan, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, akan tetapi juga pada tiap tempat di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan perwakilan sendiri. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *Zelfbestuur* (Menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Jadinya, bukan persekutuan yang besar, rakyat seumumnya mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri dan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama tetapi berlainan.²

¹ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, hlm 1.

² Moh, Hatta, 1953. *Kumpulan Karangan*. Bulan Bintang, Jakarta, Hlm. 68-69.

Pemerintah desa berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan badan permusyawaratan desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas fungsi tersebut BPD (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. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Sebagai salah satu tugas Badan Permusyawaratan Desa adalah membawa aspirasi dari masyarakat Desa Argosari, melakukan tugas legislasi pada tingkat pemerintahan desa bersama Kepala Desa dalam merancang, membentuk, dan mengesahkan peraturan desa, supaya tercipta masyarakat Desa Argosari yang produktif, tertib, aman, sehat dan asri. Seharusnya untuk menindak lanjut perilaku penyimpangan sosial oleh masyarakat Desa Argosari tersebut, salah satunya dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan desa.

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.³

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 camat dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

³ Guntur Setiawan. 2004. *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Jakarta. Raja Grafindo Persada Hlm.39

⁴ HAW, Widjaja. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonom yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada hlm.6

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.⁵

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.⁶

Pejabat sekaligus pemimpin pemerintahan desa yang memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Biasa disebut

⁵Clement 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

⁶ 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

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.⁷

Badan permusyawaratan desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua lembaga: pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pemerintahan desa berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan badan permusyawaratan desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas fungsi tersebut BPD (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

⁷ Emi Hariyati “Peran Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Batu Balai Kecamatan Muara Bengkal Kabupaten Kutai Timur”. eJournal Ilmu Pemerintahan

- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
- f. Menyusun tata tertib Badan Permusyawaratan Desa⁸

Dalam wewenangnya sebagai penyampai aspirasi masyarakat, tugas dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa memiliki pengaruh yang sangat sentral terkait kinerja, penyelenggaraan program kerja pemerintah desa. Menjadi tugas BPD untuk senantiasa mengkritisi dan memberikan masukan berdasarkan menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat.

Desa Argosari termasuk desa yang cukup luas, terdiri dari tiga belas dusun. Di Desa Argosari terdapat pemerintahan desa yaitu Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang salah satu wewenangnya adalah membentuk, merancang, dan mengesahkan peraturan desa. Peraturan desa digunakan untuk menentukan arah kebijakan, kejelasan, dan kepastian hukum masyarakat, berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat. Namun sejauh ini penulis menggali informasi dalam studi pendahuluan penelitian di Pemerintahan Desa Argosari belum memiliki peraturan desa yang bersifat luas, dalam arti disini baru memiliki peraturan desa yang bersifat wajib, seperti visi misi Kepala Desa, RAPBDes, RPJMDes.

⁸ *Ibid*, Hlm. 77-78

Di Desa Argosari terdapat dua aliran sungai yang membentang yakni Sungai Progo dan Sungai Kalakan. Kondisi sungai tersebut mengindikasikan dapat tercemar akibat perilaku masyarakat Desa Argosari yang membuang sampah sembarangan ke sungai. Apabila hal tersebut terus menerus dibiarkan maka dapat mencemari Sungai di wilayah Desa Argosari.

Sebagai salah satu tugas Badan Permusyawaratan Desa adalah membawa aspirasi dari masyarakat Desa Argosari, melakukan tugas legislasi pada tingkat pemerintahan desa bersama Kepala Desa dalam merancang, membentuk, dan mengesahkan peraturan desa, supaya tercipta masyarakat Desa Argosari yang produktif, tertib, aman, sehat dan asri. Seharusnya untuk menindak lanjut perilaku penyimpangan sosial oleh masyarakat Desa Argosari tersebut, salah satunya dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan desa.

II. METODE PENELITIAN

Tujuan dilakukan penelitian hukum ini adalah untuk mempelajari, menemukan akar permasalahan yang timbul supaya dapat memberikan sedikit banyak kontribusi pada hukum itu sendiri, tepat sasaran dan supaya lembaga yang berwenang melaksanakan tugas fungsi dari diberlakukan dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ilmiah ini menggunakan metodologi, sistematika dan pemikiran tertentu untuk mengurai latar belakang permasalahan. Metodologi dalam penulisan

hukum ini supaya relevan, terstruktur dan mudah di pahami menggunakan metode penelitian sebagaimana pemahaman berikut:

Jenis Penelitian

Dalam penulisan hukum ini penulis menggunakan jenis penelitian terstruktur dan pemahaman budaya hukum atau dengan istilah empiris sosiologis, atau dapat dipahami dengan pendekatan yuridis sosiologis yakni mengamati permasalahan ditinjau dari pemahaman bagaimana mengamati suatu reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sebuah sistem norma terimplementasikan pada subjek hukum. Objek kajian pada penelitian ini adalah pelaksana yang diberikan wewenang oleh undang-undang pada tingkat pemerintahan desa dalam membentuk peraturan desa.

Peneliti mengamati tingkah perilaku pejabat aparat pemerintahan desa yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Interaksi tersebut muncul sebagai bentuk reaksi dari berlakukannya ketentuan perundang-undangan positif untuk mengetahui akibat aksi yang mempengaruhi dalam pembentukan sebuah ketentuan hukum positif itu sendiri dan atau peraturan desa.⁹

Sumber Data

Dalam Penelitian ini di gunakan dua sumber data/bahan hukum primer dan sekunder dengan pemahaman sebagai berikut

⁹ Mukti, Yulianto, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Hlm. 111

1. Data primer adalah data yang diambil dari tangan pertama yang masih mentah dan belum di olah. Data ini diperoleh dari metode wawancara lapangan terkait peran dan fungsi badan permusyawaratan desa dan kepala desa
2. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelaahan peraturan perundang-undangan, kamus hukum, dan bahan hukum.¹⁰, dalam bahan hukum di klasifikasikan sebagai berikut :
 - a. Bahan hukum primer, bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dan mengikat
 - b. Bahan Hukum Sekunder
Bahan Hukum yang dapat memperjelas bahan hukum primer itu sendiri yang meliputi: Buku-buku dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, Jurnal penelitian terkait penyelenggaraan pemerintahan desa, Hasil-hasil penelitian hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa.
 - c. Bahan Hukum Tersier
Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari: Kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yakni dengan mengambil data yang representatif kemudian dianalisis secara

¹⁰ *Ibid*, Hlm. 112

kualitatif untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan. Metode kualitatif adalah metode yang mengungkap fakta-fakta secara mendalam berdasar karakteristik ilmiah dari individu atau kelompok untuk memahami dan mengungkap sesuatu dibalik fenomena

III. HASIL PENELITIAN

Implementasi Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa di Desa Argosari dalam pembentukan Peraturan Desa

Pelaksanaan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Argosari dalam membentuk peraturan desa bersama kepala desa sudah dilaksanakan. Sejauh peneliti mengamati dan menelaah sudah sesuai dengan Peraturan perundangn yang berlaku, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa dan Peraturan Bupati Nomor 104 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Desa.

Peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa Argosari adalah sebagai mitra kerja kepala desa, salah satunya merumuskan dan membentuk serta mengesahkan peraturan desa. Terbukti bahwa Lurah Desa Argosari Bapak Hidayaturachman selalu melibatkan peran aktif BPD Argosari dalam menyusun peraturan desa.

Menurut Bapak Hidayaturachman selaku kepala desa yang menjabat di periode kedua, keadaan BPD Argosari yang terbentuk Tahun 2017 menunjukkan kinerja ke arah lebih baik.

Tugas Badan Permusyawaratan Desa dalam pasal 32 Peraturan Daerah No 16 Tahun 2017 adalah membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Lurah Desa. Budiman selaku wakil ketua BPD Argosari menyampaikan, kinerja BPD Argosari sejauh ini adalah sebagai mitra kerja dalam merumuskan dan mengesahkan peraturan desa.

Dalam pelaksanaannya kepala desa selalu melibatkan peran dari BPD Argosari untuk musyawarah bersama. Semenjak menjabat sebagai wakil ketua BPD Argosari pada Tahun 2017, Bapak Budiman menyampaikan bahwa produk hukum maupun bentuk peraturan desa yang telah lahir dari musyawarah bersama kepala desa adalah Rencana Kerja Pembangunan Desa/ RKPDes. Sedangkan disinggung mengenai produk hukum lainnya, beliau menyampaikan belum dimiliki atau masih dalam proses perencanaan.

BPD sebagai salah satu penentu arah kebijakan warga masyarakat Desa Argosari dapat membuat rancangan peraturan desa, sehingga dapat diajukan kepada pemerintah desa/ kepala desa. Hal-hal yang perlu diterbitkan untuk mengatur warga masyarakat yang terjadi perilaku penyimpangan dan permasalahan konflik sosial dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan desa.

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

bersama dan sejumlah masyarakat di daerah.¹¹ Maka untuk merumuskan kebijakan pemerintah desa, perlu adanya dibentuk peraturan desa guna mengatur kehidupan bersama warga masyarakat Desa Argosari.

Peraturan desa yang baru menjadi perencanaan untuk diundangkan adalah terkait dengan lingkungan Desa Argosari. Aturan tersebut akan ditujukan pada tingkah perilaku masyarakat yang membuang sampah kesungai dan mencari ikan dengan cara diobat. Perencanaan pengaturan tersebut sudah ada dan masuk dalam rencana pembuatan peraturan desa pada tahun 2018. akan tetapi belum dibahas, diundangkan dan terlaksana.

Dalam penjelasan Pasal 7 Peraturan Bupati Nomor 104 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Di Desa, penyusunan rancangan peraturan desa oleh BPD Argosari dapat diajukan kepada kepala pemerintah desa, akan tetapi pada pelaksanaannya BPD Argosari hanya menawarkan konsep kepada kepala desa. Sehingga terkesan saling menunggu yang menyebabkan target telah ditentukan menjadi tidak terlaksana sesuai waktu yang telah ditentukan.

Keberadaan badan permusyawaratan desa ditingkat pedesaan diyakini mampu mendorong laju pembangunan dan arah kemandirian desa. Terdapat peran dan fungsi badan permusyawaratan desa yang cukup sentral, bahwa sudah seharusnya badan permusyawaratan desa harus

¹¹ Riant Nugroho, 2004, *Public Policy*, Jakarta : PT. Gramedia hlm. 8

mampu memperhatikan kondisi riil di masyarakat berdasarkan hak asal usul dan istiadat setempat. Pada konsepnya BPD memberi akses partisipasi pada masyarakat, melalui mekanisme perwakilan dan selanjutnya memungkinkan rakyat untuk melakukan kontrol terhadap gerak langkah eksekutif.¹²

Sebagai pelaku eksekutif, Lurah Desa Argosari menyampaikan bahwa dengan adanya BPD Argosari kinerjanya merasa terbantu. Beliau menyampaikan akan selalu melibatkan partisipasi dari masyarakat secara langsung dan peran aktif dari BPD untuk merumuskan arah kebijakan itu sendiri.

Dalam proses pembentukan peraturan desa, menurut pendapat Kepala Desa Argosari segala sesuatu yang bersifat teknis selalu bersandarkan pada Peraturan Bupati. Kepala desa bersama BPD dalam penyusunan peraturan desa tentu saja sudah berdasarkan pada Peraturan Bupati Nomor 104 Tahun 2018 terkait Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Di Desa.¹³

Sebagai penyelenggara pemerintahan desa, Lurah dapat membentuk produk hukum ditingkat desa guna kepentingan terselenggaranya pemerintahan desa. dengan ketentuan bahwa tidak bertentangan peraturan di atasnya. Kepala desa atau disebut Lurah dapat mengeluarkan tiga jenis produk hukum sebagai rujukan dasar menentukan arah kebijakan:\

¹² Dadang Juliantara, 2000, *Arus Bawah Demokrasi*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama, hlm 241.

¹³ Wawancara dengan Lurah Argosari, Hidayaturachman

a. Peraturan Desa

Peraturan desa adalah peraturan yang dibahas, disepakati dan disahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.

b. Peraturan Lurah

Peraturan yang diterbitkan lurah sepengetahuan BPD, guna mengatur kinerja pembantuan administrasi pemerintahan desa yang bersifat mengikat. sebagai contoh: dalam menentukan pekerja honorer perlu diatur dengan peraturan lurah.

c. Keputusan Lurah

Kebijakan yang dikeluarkan berdasarkan penetapan yang sifatnya individual, final, dan konkret.

Peraturan desa adalah peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Lurah Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan pengundangan, dan penyebarluasan.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa terkait pembentukan Peraturan Desa di Desa Argosari sendiri telah memiliki peraturan desa sebagaimana berikut:

1. RPJMDes(Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa) berlaku 1 periode atau sekitar 6 tahun Lurah menjabat.
2. RKP Des(Rencana Kerja Pembangunan Desa) berlaku setiap 1 tahun minimal selesai pada bulan September, didalam RKPDes harus bersandarkan pada RPJMDes.
3. APBDes(Anggaran Pendapatan Belanja Desa) merupakan peraturan tambahan guna melengkapi RKP Des.

Hambatan dalam Implementasi Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk Peraturan Desa di Desa Argosari

Sebagaimana dipaparkan dalam UU No. 6 Tahun 2014 bahwa di dalam pemerintahan desa terdapat 3 kategori kelembagaan desa yang memiliki peranan dalam tata kelola desa, yaitu: Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat desa (pemerintahan desa) dilaksanakan oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

Pemerintahan desa ini dijalankan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan di negeri ini. Sehingga dapat mengeluarkan produk hukum guna kepentingan terselenggaranya pemerintahan desa yang

dijamin dalam undang-undang Negara Republik Indonesia dalam bentuk peraturan desa, peraturan lurah dan keputusan lurah.

Dalam penelitian hukum ini penulis mencari hambatan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk Peraturan Desa. supaya dapat dipahami kendala dan dicarikan solusinya. Hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk peraturan desa di Desa Argosari dapat diklasifikasikan sebagai berikut

Faktor internal:

- i. Budaya maupun kebiasaan dari Badan Permusyawaratan Desa yang menghormati keputusan Kepala Desa/ Lurah sebagai kebenaran yang mutlak, sehingga kurang maksimal BPD dalam memberikan usulan dikarenakan faktor *ewuh rasa* atau sungkan pada Kepala Desa.
- ii. Tingkat kedisiplinan dalam melaksanakan rencana yang tidak tepat waktu, tercatat bahwa pelaksanaan selalu tidak tepat waktu. Seperti contoh: perencanaan pembentukan peraturan desa mengenai lingkungan sejak 2018 belum dapat terlaksana.
- iii. Kurangnya inisiatif, kebiasaan saling menunggu mengambil tindakan diantara BPD dan Kepala Desa dalam mengajukan rancangan peraturan desa.

Faktor eksternal:

- i. Peraturan perundangan yang berubah-ubah karena masih perlu adanya penyempurnaan. Peraturan Bupati Bantul Nomor 50 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Di Desa diperbaharui menjadi Peraturan Bupati Bantul Nomor 103 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Di Desa.
- ii. Tidak adanya pendampingan dari pihak ketiga yang dirasa mampu mewujudkan dan melaksanakan peraturan desa tentang lingkungan di Desa Argosari.

Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis. Metode deskriptif kualitatif adalah metode yang mengungkap fakta-fakta secara mendalam berdasar karakteristik ilmiah dari individu atau kelompok untuk memahami dan mengungkap sesuatu dibalik fenomena tersebut. Penelitian ini adalah implementasi peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi badan permusyawaratan desa bersama kepala desa. data yang representative diolah secara deskriptif kualitatif.

Menurut Leo Agustino dalam bukunya *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* dapat dipahami bahwa dalam model implementasi kebijakan yang berspektif *top down* yang dikenal dengan istilah implementasi kebijakan publik terdapat empat variabel yang sangat menentukan suatu kebijakan yakni komunikasi, sumber daya manusia, sikap, dan birokrasi. Penulis

mencoba uraikan dari hasil penelitian dengan metode deskriptif kualitatif dengan teknik wawancara dan observasi yakni sebagai berikut:

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk peraturan desa ditentukan berkat komunikasi diantara lembaga. Pelaksana teknis di tingkat pemerintahan desa, badan permusyawaratan desa bersama kepala desa tidak ada hambatan berarti, secara keseluruhan komunikasi antara badan permusyawaratan desa dan kepala desa terjalin dengan baik. Ditenggarai dengan pendapat Kepala Desa Argosari sendiri yang merasa terbantu dengan adanya peran dan fungsi BPD sebagai mitra kerja Kepala Desa. Hanya saja masih terdapat budaya *ewuh rasa* BPD terhadap kepala desa yang menjadikan seperti terdapat tembok penghalang dalam memberikan masukan.

b. Sumber Daya Manusia

Menurut pendapat Camat Sedayu ketika menjabarkan tingkat integritas aparat pelaksana pemerintahan desa (BPD dan Kepala Desa Argosari) Sumber daya manusia sebagai implementator peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk peraturan desa di Desa Argosari terhitung memadai dan mumpuni.

Sehingga dalam proses pembentukan peraturan desa sudah dapat berjalan secara efektif. Akan tetapi hal tersebut belum menjadi bukti kuatnya pelaksanaan peraturan desa, dikarenakan masih lemahnya eksekusi dari perencanaan yang selalu tidak tepat waktu.

c. Sikap

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaku implementasi. Badan permusyawaratan desa bersama kepala desa Desa Argosari mengenai integritas, komitmen, sifat demokratis pada dasarnya sudah dimiliki. Hal tersebut diwujudkan bahwa kepala desa yang selalu menerima masukan dari BPD.

Kinerja BPD Argosari yang demokratis telah ditunjukkan dalam bentuk penjangkaran aspirasi masyarakat pada setiap forum ke forum perkumpulan RT di setiap dusun di Desa Argosari. Akan tetapi masih lemah pada minimnya inisiatif antara BPD dan Kepala Desa dalam merumuskan peraturan desa menjadi rancangan peraturan desa, menjadikan keduanya saling menunggu, dan menyebabkan suatu perencanaan menjadi tidak tepat waktu.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang dimiliki dalam pemerintahan Desa Argosari sudah lengkap dan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintah Desa, struktur dalam Badan Permasyarakatan Desa juga telah dibentuk dan ditetapkan

berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Dalam melaksanakan peran dan fungsi sudah dilakukan berdasar standar operasional prosedur maupun pedoman penyusunan peraturan desa sesuai dengan petunjuk teknis yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Bupati Bantul Nomor 103 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Di Desa.

IV. PENUTUP

Berdasarkan penelitian dengan teknik wawancara dan observasi, dapat penulis simpulkan bahwa:

1. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk peraturan desa di Desa Argosari sudah berjalan sesuai dengan ketentuan Peraturan Bupati No 104 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan di Desa. Pemerintahan Desa Argosari telah menghasilkan peraturan desa berupa RPJMDes (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa), RKP Des (Rencana Kerja Pembangunan Desa), dan APBDes (Anggaran Pendapatan Belanja Desa). Peraturan desa yang dihasilkan tersebut baru sampai pada tahap peraturan desa yang sifatnya perencanaan dan pembangunan. Sedangkan dalam membentuk peraturan desa yang sifatnya untuk mengatur arah kebijakan publik belum dapat tertuang dalam bentuk peraturan desa di Desa

Argosari. Kepala Desa dalam membentuk, membahas dan mengesahkan peraturan desa selalu melibatkan peran dan fungsi dari BPD Argosari.

2. Hambatan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk Peraturan Desa di Desa Argosari terdapat dua faktor yakni:

Faktor internal:

- a. Budaya maupun kebiasaan dari Badan Permusyawaratan Desa yang menghormati keputusan Kepala Desa/ Lurah sebagai kebenaran yang mutlak, sehingga kurang maksimal BPD dalam memberikan usulan dikarenakan faktor *ewuh rasa* atau sungkan pada Kepala Desa.
- b. Tingkat kedisiplinan dalam melaksanakan rencana, tercatat bahwa pelaksanaan dari perencanaan hasilnya tidak tepat waktu. Seperti contoh: perencanaan pembentukan peraturan desa tentang lingkungan, sudah direncanakan sejak 2018 akan tetapi belum dapat terlaksana.
- c. Kurangnya inisiatif, kebiasaan saling menunggu mengambil tindakan diantara BPD dan Kepala Desa dalam mengajukan rancangan peraturan desa.

Faktor eksternal:

- a. Peraturan perundangan yang berubah-ubah, karena masih perlu adanya penyempurnaan. Peraturan Bupati Bantul Nomor 50 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan di Desa diperbaharui menjadi Peraturan Bupati Bantul Nomor 103 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan di Desa.
- b. Tidak adanya pendampingan dari pihak ketiga yang dirasa mampu mewujudkan dan melaksanakan peraturan desa tentang lingkungan di Desa Argosari.

Dari kesimpulan yang penulis berikan diatas, dapat diberikan sedikit saran dari penulis:

- a. Kepala Desa Argosari secara personal sebagai seorang pemimpin kepala desa adalah orang yang disegani. Akan tetapi jika hal tersebut menimbulkan kecanggungan diantara anggota BPD untuk memberikan masukan, seharusnya kepala desa dapat lebih membuka diri. Misalkan melaksanakan *public hearing* dalam mengevaluasi kinerja Kepala desa.
- b. Badan Permusyawaratan Desa Argosari harus bisa meningkatkan kemampuan dalam membuat/ mengusulkan rancangan peraturan desa untuk disampaikan kepada pemerintahan desa. Supaya bentuk peraturan desa telah direncanakan dapat segera diwujudkan. Hal tersebut dapat

dilakukan dengan melakukan pelatihan, melibatkan pihak ketiga yang dirasa mampu menyusun rancangan peraturan desa.

Langkah-langkah yang seharusnya dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa di Argosari adalah

- a. Menjalin hubungan kemitraan yang baik diantara BPD dan Kepala Desa Argosari. Supaya budaya kebiasaan *ewuh rasa* kepada kepala desa dapat dihilangkan. Hal tersebut juga akan meningkatkan komitmen yang baik untuk pemerintahan Desa Argosari.
- b. Dalam mengatasi Sumber Daya Manusia yang belum paham dalam merancang peraturan desa, antara lembaga BPD bersama Kepala Desa dapat melibatkan pihak ketiga untuk melakukan pelatihan dan pengembangan terkait peran dan fungsi dalam membentuk dan merumuskan peraturan desa.
- c. Meningkatkan komitmen dan inisiatif dari kedua lembaga yakni Kepala Desa bersama BPD Argosari untuk merancang peraturan desa yang akan diterbitkan. Melibatkan partisi aktif dari warga masyarakat Desa Argosari.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abidin, Said Zainal, 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Pancur Siwah Amal Ichlasul.

Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.

Andi Pangerang Moenanta, 2018. Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah, cetakan 1*, Depok: PT RajaGrafindo Persada.

B.N Marbun, 2007. *Kamus Politik*, Edisi Baru, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Dadang Juliantara, 2000, *Arus Bawah Demokrasi*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama.

Hanif Nurcholis, 2011. *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga.

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

Mukti, Yulianto, 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Moh, Hatta, 1953. *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang.

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

Jurnal

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*.

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*.

Emi Heriyati “Peran Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Batu Balai Kecamatan Muara Bengkal Kabupaten Kutai Timur” *eJournal Ilmu Pemerintahan*.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2016 tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2017 tentang Badan Pemusyawaratan Desa.

Peraturan Bupati Bantul Nomor 104 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Di Desa.