

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Hukum merupakan *rule of the game* (aturan-aturan permainan) yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia biasa berbuat sewenang-wenang. Hukum merupakan batas-batas individu dan penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan, sehingga hukum merupakan perlindungan atas ketentraman umum dan keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa berlakunya hukum dan penegakan hukum yang benar dan adil dalam masyarakat akan menimbulkan kekacauan dan kesewenang-wenangan, baik itu dilakukan oleh negara maupun dilakukan oleh individu manusia<sup>1</sup>.

Sebagai perwujudan negara hukum, daerah hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia didasarkan atas pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut: “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”<sup>2</sup>.

Pengaturan penyelenggaraan otonom daerah tertuang dalam Undang-undang No.23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka (2) UU No.23 tahun 2014 menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh

---

<sup>1</sup> H. Abdul Manan, *Politik Hukum (Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat)*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2016) hlm. 317.

<sup>2</sup> Dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa: *Pertama*, NKRI dibagi atas susunan daerah-daerah di bawahnya secara hierarkis, yaitu dibagi atas provinsi, dan provinsi dibagi lagi atas kabupaten dan kota sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan secara *vertical (territorial or regional division of fower)*; *Kedua*, setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Istilah pemerintahan yang digunakan di sini adalah dalam arti luas, yaitu tidak saja menyangkut pemerintahan yang eksekutif, seperti pengertian *government* dalam sistem politik di Amerika Serikat yang sangat berbeda dari pengertian *government* di Inggris yang hanya berkaitan dengan pengertian sempit, yaitu pemerintahan eksekutif saja. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hlm. 57.

pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, baik atau buruknya tata pemerintahan ditentukan dengan cara bagaimana tata pemerintahan tersebut dikembangkan atas dasar prinsip efisiensi dan efektifitas, partisipasi, responsifitas, kesamaan dimuka hukum keadilan dan orientasi pada konsensus. Jika tata pemerintahan yang diselenggarakan mengabaikan nilai-nilai di atas maka dapat dikatakan bahwa tata pemerintahan tersebut buruk.

Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemerintahan desa mempunyai makna penting sebab sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah. Desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintah daerah seperti propinsi, kabupaten, atau kota<sup>3</sup>.

Lahirnya Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, masyarakat di Desa telah mendapatkan payung hukum yang lebih kuat dibandingkan pengaturan Desa di dalam Undang-undang pemerintahan daerah. Pengertian tentang pemerintahan desa diatur di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bunyinya “Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang kedudukan paling terendah

---

<sup>3</sup>Dody wijayanto, *Peran Kepala Desa dan BPD dalam Pemerintahan Desa*, Jurnal (Semarang:UNDIP 2015),hal 3

yang mempunyai kewenangan didalam mengatur kepentingan masyarakat setempat yang ada di wilayahnya.

Desa sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintahan daerah seperti provinsi, kabupaten, atau kota<sup>4</sup>. Sebagai pemerintahan daerah, desa memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Susunan organisasi dan pemerintahan desa masa lalu dengan segala keaslian tradisional. Pemerintahan desa harus menjadi bagian integral pemerintahan NKRI yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan baru<sup>5</sup>.

Salah satu unsur penting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan seirama dengan perkembangan masyarakat sekelilingnya. Apabila disebut modernisasi tidak berarti membuang atau mengganti segala ciri khas pemerintahan desa atau meniadakan fungsi-fungsi tradisional yang hidup dan terpelihara. Pembaharuan yang dimaksud adalah pada segi-segi pengelolaan, pengembangan sumber daya alam, orientasi pemerintahan dan lain-lain<sup>6</sup>.

Pemerintah Desa memiliki peran yang sangat signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, dan memberikan pelayanan sosial yang baik,

---

<sup>4</sup> Untuk menghindari salah pengertian, yang dimaksud memiliki status dan kedudukan seperti Provinsi, kabupaten, atau kota, adalah status dan kedudukan hukum. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, (Yogyakarta: Cetakan IV 2005), hlm. 158

<sup>5</sup> Bagir Manan..., hlm. 159.

<sup>6</sup> Bagir Manan..., hlm. 160.

sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman dan berkeadilan<sup>7</sup>.

Desa dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahannya, dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan<sup>8</sup>. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desapun harus mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, mewujudkan peran aktif masyarakat untuk turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa<sup>9</sup>.

Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa.<sup>10</sup> Pengertian Badan Permusyawaratan Desa dapat kita jumpai di dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana tercantum adanya kalimat “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan/perwakilan. Dari kalimat ini, Joeniarto berpendapat bahwa “sistem pemerintahan negara menurut Undang-undang Dasar mengandung dua asas yaitu:

- a. Asas kedaulatan rakyat, dan
- b. Asas permusyawaratan perwakilan.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> M. Firmanhadi, *Hubungan Fungsional Antara Pemerintah Desa dengan BPD dalam Menjalankan Pelaksanaan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmiah

<sup>8</sup> HAW Wijaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal 3

<sup>9</sup> Iswan Kaputra et.al(dkk), *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013) hal.70-71

<sup>10</sup> Iswan Kaputra et.al(dkk), hal. 3-4

<sup>11</sup> Joeniarto, , *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1990),h. 9.

Asas kedaulatan rakyat yang dimaksud yaitu yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam pemerintahan negara adalah rakyat, rakyat yang akan menentukan kehendak negara, rakyat yang menentukan apa yang akan diperbuat dan menentukan pula bagaimana cara membuatnya, sehingga disebut kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat<sup>12</sup>. Asas permusyawaratan perwakilan ini, sesungguhnya merupakan pemerintahan rakyat, dimana rakyat menunjuk wakil-wakilnya untuk duduk didalam suatu badan perwakilan rakyat, untuk membawa keinginan dan kehendak rakyat sehingga badan ini nanti mempunyai peran penting dalam menentukan soal kenegaraan.<sup>13</sup>

Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi dan kewenangan diatur didalam pasal 55 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bunyinya:

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Fungsi BPD tersebut menjadikan BPD sebagai lembaga yang turut menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan desa karena kedudukan BPD sejajar dengan pemerintah desa kalau dilihat fungsi dan wewenangnya yaitu fungsi legislasi, menjaring aspirasi masyarakat dan pengawasan.

Namun apakah Badan Permusyawaratan Desa yang dibentuk tersebut dalam realisasinya sudah dapat mengontrol pemerintah desa dan sebaliknya apakah pemerintah desa dengan sistem pemerintahan yang baru ini juga sudah siap untuk dikontrol oleh rakyat melalui

---

<sup>12</sup> Joeniarso, h 9

<sup>13</sup> Joeniarso, h 10

badan tersebut?. Disinilah partisipasi rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa ini akan terlihat, karena lewat Badan Permusyawaratan Desa ini masyarakat dapat ikut menentukan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desanya dengan fungsi legislasi, menyalurkan aspirasi dan kontrol yang dimiliki.

Kedudukan BPD dengan fungsi dan wewenangnya dalam membahas rancangan serta menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa merupakan sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Pembentukan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa sebagai sebuah produk hukum tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa<sup>14</sup>.

Peraturan yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) telah berganti-ganti akan tetapi tanpa implementasi yang jelas. Hal ini menjadikan penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana sebenarnya kinerja BPD itu, apakah benar-benar membantu pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan atau hanya menjadi simbol demokrasi tanpa implementasi, atau malah menimbulkan masalah yang tidak perlu, yang hanya akan menghabiskan energi yang sesungguhnya lebih dibutuhkan oleh masyarakat desa untuk melepaskan diri dari jerat kemiskinan dan krisis ekonomi.

---

<sup>14</sup> E.B. Sitorus, dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa*, I, Jakarta, 2013 DEPDAAGRI, hlm. 7.

Dari fenomena yang ada sekarang ini, banyak kepala desa yang mengenyampingkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai badan legislator karena kemampuan dari sumber daya manusia yang kurang dari segi pendidikan sehingga fungsi strategis sebagai legislator dan controlling kurang optimal. Rendahnya kemampuan aparatur BPD merupakan salah satu faktor penghambat bagi proses pemahaman terhadap bidang tugas. Hal ini sangat berkaitan sekali terhadap pelaksanaan fungsi dan wewenang BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kemampuan menyusun perundang-undangan menjadi kemahiran mutlak yang mestinya dimiliki oleh anggota BPD.

Kemampuan yang minim akan menghambat kerja BPD dalam mewujudkan pemerintahan desa yang lebih baik karena dalam pembuatan Peraturan Desa dibutuhkan landasan hukum dan perencanaan yang jelas dalam setiap aktivitasnya. Peraturan Desa yang dibuat harus berdasarkan atas masalah yang ada dan masyarakat menghendaki untuk dibuat Peraturan Desa sebagai upaya penyelesaian permasalahan. *Sence of political and social* harus dimiliki BPD sehingga isu-isu kemasyarakatan dapat diangkat dan diatasi dengan baik bersama pemerintah desa dengan menerima usulan atau masukan dari masyarakat dan disampaikan melalui BPD. Inisiatif juga bisa datang dari Kepala Desa. Usulan-usulan tersebut dilakukan pemeriksaan apakah usulan tersebut mencakup semua keperluan warga desa atau masalah tersebut datangnya hanya dari satu golongan tertentu untuk memenuhi kepentingan mereka sendiri. Akan tetapi, kurang berfungsinya fungsi BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, yang disebabkan lemahnya kemampuan dan kualitas aparatur BPD, tingkat pendidikan dan etos kerja merupakan kemungkinan besar merupakan pendorong yang lain terhadap pemahaman fungsi BPD .

Berkenaan dengan hal itu, BPD harus tanggap terhadap kondisi masyarakat, setiap keputusan yang dihasilkan diharapkan mampu membawa sebuah perubahan yang bersifat positif bagi semua warga desa. Inisiatif dalam pembuatan Peraturan Desa baik yang datangnya dari

anggota BPD maupun dari Kepala Desa terlebih dahulu dituangkan dalam rancangan Peraturan Desa.

Rancangan yang datang dari Kepala Desa diserahkan kepada BPD untuk dibahas dalam rapat BPD untuk mendapatkan persetujuan dari anggota BPD, demikian juga sebaliknya apabila rancangan Peraturan Desa datang dari BPD maka harus dimintakan persetujuan Kepala Desa. Setelah mendapatkan persetujuan bersama, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Desa untuk dijadikan sebuah peraturan Desa. Lemahnya koordinasi antara aparatur desa dapat menjadikan permasalahan yang serius karena dapat mengakibatkan frekuensi penyelesaian masalah semakin jarang dilakukan sehingga semakin membuka jarak penyatuan visi dan misi program. Hal ini akan berpengaruh kepada tingkat pemahaman kinerja yang dilakukan sehingga dapat berimbas kepada peran serta masyarakat sebagai sumber partisipasi dalam pembangunan karena merupakan modal suksesnya pelaksanaan di dalam pembangunan.

Kondisi yang demikian hampir dialami oleh seluruh pedesaan diseluruh pelosok. Peneliti sebagai langkah awal mencoba melakukan observasi di desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk untuk mengetahui kondisi BPD di desa tersebut. Desa Langensari adalah sebuah desa yang berada di Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung yang memiliki 11 anggota BPD dengan latar belakang pendidikan yang berbeda. Dari keseluruhan anggota 11 diantaranya adalah berpendidikan Sarjana 1 orang, 6 orang SMA atau sederajat dan sisanya berpendidikan SMP Sederajat. (data primer desa Langensari 2016).

Melihat jumlah dan kualitas SDM yang dimiliki BPD Desa Langensari serta tanggapan dan informasi dari masyarakat tentang fungsi dan wewenang BPD dalam melaksanakan tugas sebagai legislator di desa Langensari menjadi topik menarik untuk dilakukan penelitian lebih mendalam tentang fungsi dan wewenang BPD di desa tersebut. Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan-permasalahan tersebut



dengan mengangkat suatu judul penelitian yaitu: ***“Implementasi Tugas dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung).”***

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan urgensi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung?
2. Faktor – faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi BPD dalam pembentukan peraturan desa di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung?
3. Bagaimana bentuk-bentuk penguatan pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung?

## **C. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya harus jelas diketahui sebelumnya. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis implementasi tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung?

2. Menganalisis faktor – faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi BPD dalam pembentukan peraturan desa di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung?

3. Menemukan bentuk-bentuk penguatan pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung?

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan keilmuan, khususnya dalam kajian ilmu hukum jurusan tata negara dilingkungan Pasca sarjana;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian bagi anggota BPD dan kepala desa khususnya di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung untuk saling memberi ruang gerak berdasarkan fungsi dan perannya masing-masing dan menjadi bahan kajian dalam rangka meningkatkan efektifitas dan kualitas kerja dalam mewujudkan kehidupan masyarakat yang demokratis berdasarkan nilai-nilai budaya masyarakat setempat.
3. Secara metodologis, dapat menjadi kajian bagi peneliti selanjutnya utamanya bagi yang meneliti pada hal yang sama dan sesuai dengan kebutuhan praktis maupun teoritis dalam hal pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu hukum tata negara.

#### **E. Kajian Pustaka**

Beberapa penelitian sebelumnya yang mengkaji masalah-masalah terkait dengan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada umumnya banyak dilakukan. Hasil-hasil penelitian tersebut memiliki ciri dan objek kajian yang berbeda. Beberapa penelitian dalam bentuk tesis dapat dikemukakan sebagai berikut :

Pertama, penelitian Randi Wijaya mahasiswa Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (2010) dengan judul tesis Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembuatan Peraturan Desa sudah dilakukan melalui tahapan-tahapan yang benar dan telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juncto Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 Tentang Desa juncto Peraturan Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, yakni melalui tahap inisiasi, sosio-politis dan yuridis. Simpulan dari hasil penelitian di atas adalah BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu proses pembuatan Peraturan Desa telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada namun fungsi legislasi BPD belum dapat berjalan secara maksimal, hal ini ditunjukkan dengan kurang komprehensipnya BPD di Kecamatan Wanasari dalam meringkai peraturan-peraturan desa yang masih bersifat konvensional atau kebiasaan kedalam bentuk peraturan tidak tertulis. Adapun Langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala yakni secara Intern dan Ekstern. Sehingga saran yang diajukan dalam tesis ini ialah perlu adanya perhatian khusus dari Pemerintah daerah serta perlu diadakanya pelatihan cara menyusun dan merancang Perdes bagi Pemerintah Desa.

Kedua, Ranti Diana mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2013) dengan judul Pengaruh Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan desa dengan keluarnya UU NO. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hasil penelitian menunjukkan peran BPD sesuai dengan temuan dalam penelitian ini belum mampu menjalankan peran dan fungsinya secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terutama berkaitan dengan fungsi legislasi desa, tetapi masih sebatas pada pembentukan panitia pemilihan kepala desa dan pembuatan RAPBdes.

Ketiga, Dwijayanti mahasiswa Ilmu Hukum UNISBA (2016) dengan judul Komunikasi dan Koordinasi yang Sinergi Antara Pemerintah Desa dan BPD Dalam Pembuatan Peraturan Desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Komunikasi yang terjadi antara pemerintah desa dan BPD dalam pembuatan peraturan desa tidak terjalin baik, karena sering terjadi kesimpangsiuran antar yang satu dengan yang lain, seperti adanya anggapan dari pemerintah desa yang menganggap BPD bukan sebagai mitra melainkan lawan, serta BPD yang merasa bahwa kehadiran mereka tidak dihargai. Komunikasi merupakan salah satu persyaratan untuk mencapai koordinasi yang baik. Salah satu faktor yang menghambat kinerja dari BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah selain kekuasaan dominan pemerintah desa juga mereka terjebak rutinitas harian mereka yaitu sebagai petani sehingga urusan dalam pemerintahan bukan menjadi hal yang pokok dalam pekerjaan mereka, sehingga kinerja pelaksanaan fungsi BPD belum dapat dilakukan secara maksimal karena terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi yaitu selain yang telah disampaikan diatas adalah kurangnya pemahaman anggota BPD maupun masyarakat terkait lembaga desa yang relatif masih baru ini

Keempat, tesis Sri Sugiarni, mahasiswa Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang. Menyusun tesis dengan judul Kewenangan Kepala Desa dan BPD dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Blambang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang tahun 2005. Hasil penelitiannya mengungkapkan pelaksanaan hubungan kerja Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa yang kurang maksimal, meliputi: pertama, tumpang tindih kewenangan antara Kepala Desa dengan BPD. Kedua, Pembentukan Peraturan Desa yang kurang profesional, hal ini terbukti dalam pembahasan peraturan Desa oleh BPD maupun oleh Pamong Desa/Kepala Desa dilaksanakan secara bersamaan. Ketiga lemahnya fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa, hal ini terbukti dari 10 Peraturan Desa, tidak ada satupun yang menjadi usul inisiatif BPD.

Berdasarkan kajian pustaka diatas, yang membedakan antara penelitian terdahulu dengan penelitian penulis adalah objek analisisnya. Fokus penelitian ini melakukan analisis terhadap Implementasi tugas pokok dan fungsi BPD dalam pembentukan peraturan desa serta menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desa khususnya BPD yang ada di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung.

## **F. Kerangka Pemikiran (Konseptual)**

### **1. Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara hukum berkembang di berbagai belahan dunia baik di Eropa kontinental dengan sistem hukum *civil law* dikenal dengan istilah *rechtsstaat*, maupun di Inggris dan Amerika dengan sistem hukum *common law* yang dikenal dengan istilah *rule of law*. Kedua gagasan negara hukum tersebut walaupun mempunyai perbedaan dalam hal sistem hukum yang menopangnya, namun mempunyai jiwa dan semangat pada tujuan yang

sama yaitu membatasi kekuasaan agar tercapai pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>15</sup>

a. *Rechtsstaat*

Istilah *rechtsstaat* pertama kali muncul di Eropa pada Abad ke-19 yang dikenalkan oleh Rudolf Von Gneist pada tahun 1857.<sup>16</sup> Ciri-ciri *Rechtstaat* klasik mempunyai empat asas yaitu :<sup>17</sup>

- 1) Asas yang berasal dari elemen atau unsur demokrasi adalah asas legislasi (*legislation*). Artinya, kedudukan masyarakat sipil harus diatur dengan undang-undang yang dibuat oleh parlemen yang dipilih secara demokratis.
- 2) Asas legalitas, artinya, pemerintah harus berperilaku atau bertindak berdasarkan peraturan umum yang ditetapkan oleh parlemen (*acts of Parliament*) dan pemerintah tidak boleh bertindak dengan instrumen diskresi atau wewenang bebas.
- 3) Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka atau prinsip peradilan yang independen (*independence judiciary*). Artinya, peradilan tidak dipengaruhi oleh kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif.
- 4) Asas yang berasal dari unsur negara hukum, yakni asas-asas perlindungan hak-hak sipil, khususnya hak-hak sipil klasik, seperti kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berkumpul, dan berserikat.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa berdasarkan pada prinsip-prinsip liberal, ciri-ciri pokok *Rechtsstaat* sebagai berikut :<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> I Dewa Gede Atmadja, et all, *Teori Konstitusi & Negara Hukum*, (Malang : Setara Press, 2015), Hlm 133-134

<sup>16</sup> A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang : Bayu Media, 2005), Hlm 10

<sup>17</sup> I Dewa Gede Atmadja, et all, hal 134-135

<sup>18</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung : Mandar Maju, 2012), hal19

- 1) Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat
- 2) Adanya pembagian kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan pembuat undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu dan rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintahan yang tindakannya pada undang-undang
- 3) Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Syarat-syarat utama *rechtsstaat* yaitu :<sup>19</sup>

- 1) Asas legalitas, yaitu setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan;
- 2) Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
- 3) Hak-hak dasar, hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat, dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang;
- 4) Tersedianya saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji tindak pemerintah

b. *Rule of Law*

Konsep *rule of law* pada awalnya tumbuh dan berkembang di negara-negara yang menganut *common law system* seperti Inggris dan Amerika, yang menerapkan *rule of law* sebagai perwujudan dari persamaan hak, kewajiban dan derajat di depan hukum yang dilandasi pada nilai-nilai hak asasi manusia, di mana setiap warga negara dianggap sama di hadapan hukum dan dijamin hak-haknya melalui sistem hukum yang berlaku dalam

---

<sup>19</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, hal 75

negara. Inti *rule of law* adalah terciptanya tatanan keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di mana masyarakat bisa memperoleh kepastian hukum, rasa keadilan, rasa aman, dan jaminan atas hak-hak asasinya.<sup>20</sup>

Salah satu makna dari *rule of law* adalah adanya pembagian kekuasaan penyelenggaraan negara melalui hukum. Hal ini untuk mencegah kekuasaan berada dalam satu tangan dan tidak dibatasi maka akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa yang akan mengakibatkan terjadinya kesewenang-wenangan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.<sup>21</sup>

*Rule of law* menurut A.V. Dicey mengandung tiga unsur pokok, yaitu :<sup>22</sup>

- 1) Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan prerogative atau *discretionary authority* yang datang dari pemerintah;
- 2) Persamaan di depan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik perorangan maupun pejabat negara berkewajiban untuk mentaati hukum, tidak ada peradilan administrasi;
- 3) Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian rupa, diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat-pejabatnya.

---

<sup>20</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Hlm 24

<sup>21</sup> Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Bandung : Refika Aditama, 2015, Hlm 56

<sup>22</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Hlm 24



E.C.S. Wade & G. Philips mengetengahkan tiga unsur pokok *rule of law* yaitu <sup>23</sup>:

- 1) *Rule of law* merupakan konsep filosofis yang dalam tradisi barat berkaitan dengan demokrasi dan menentang ortokrasi;
- 2) *Rule of law* merupakan hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum;
- 3) *Rule of law* merupakan kerangka pikir politik yang harus dirinci lebih jauh dalam peraturan-peraturan hukum baik hukum substantif maupun hukum acara.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie<sup>24</sup>, dalam rangka merumuskan kembali ide-ide pokok konsepsi negara hukum itu dan pula penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini, dapat dirumuskan kembali adanya tiga-belas prinsip pokok negara hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law* ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu: supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ eksekutif yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, sarana untuk mewujudkan tujuan negara, berketuhanan yang Maha Esa, transparansi dan kontrol sosial.

Hugo Krabbe berpendapat bahwa negara seharusnya negara hukum (*rechtsstaat*) dan setiap tindakan negara harus di dasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Kalau diperhatikan lebih jauh ke belakang, konsep kedaulatan yang didasarkan pada hukum ini adalah suatu reaksi atas prinsip ajaran

---

<sup>23</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 25.

<sup>24</sup> Karina Sari, *Gagasan negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: Bintang Pustaka, 2015), hal 40

kedaulatan negara. Menurut teori kedaulatan negara, segala sesuatu dijalankan dalam setiap kebijaksanaan negara, karena negara diberi kekuasaan yang tidak terbatas. Para penganut paham ini beranggapan bahwa hukum itu tidak lain dari kemauan negara yang dikonkretkan. Dalam perkembangan selanjutnya para ahli menganggap bahwa paham kedaulatan negara tidak sesuai dengan kenyataan. Akhirnya mereka berpaling ke supremasi hukum sebagai pemegang kedaulatan tertinggi<sup>25</sup>.

Oleh karena itu, Hans Kelsen terkait dengan fungsi dasar dari negara atau kekuasaan dalam suatu negara mengemukakan<sup>26</sup>:

*“As we have seen, there are not three but two basic function of the state: creation and application (execution) of law, and these function are not coordinated but sub- and supra-ordinated. Further, it is not possible to define boundary line separating these function from each other, since the distinction between creation and application of law -under lying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense)- has only a relative character, most act of state being at the same time law creating and law applying acts.”*

“(seperti telah kita lihat, fungsi dasar dari negara bukannya tiga melainkan dua: pembentukan dan penerapan (pelaksanaan) hukum, dan fungsi-fungsi ini bukan dikoordinasikan melainkan disusun secara berjenjang (super ordinasi dan sub ordinasi). Selanjutnya, tidak mungkin untuk menentukan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi ini satu sama lain, karena perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang mendasari dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) hanya bersifat relatif; sebagian besar tindakan negara secara bersamaan merupakan tindakan-tindakan membentuk dan menerapkan hukum).”

Pernyataan Hans Kelsen tersebut di atas, sebenarnya hanya ada dua fungsi (bukan organ atau alat perlengkapan negara) kekuasaan yang ada dalam suatu negara yaitu fungsi pembentukan hukum dan penerapan hukum. Kedua fungsi tersebut tidak dalam posisi yang sederajat artinya adalah kedua fungsi kekuasaan tersebut ada yang berkedudukan subordinasi dan ada yang berkedudukan sebagai superordinasi. Yang dimaksud dengan fungsi kekuasaan yang berkedudukan superordinasi adalah fungsi

---

<sup>25</sup> Donald A Rumokoy. *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara* di Dalamnya terpetik dari buku Dimensi -Dimensi Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII Press. 2001. hlm. 2.

<sup>26</sup> Hans Kelsen. 1973. *General Theory Of Law and State*, New York: Russel and Russel, hlm.269-270

kekuasaan negara dalam pembentukan hukum, sedangkan yang memiliki kedudukan subordinasi adalah fungsi kekuasaan negara dalam penerapan hukum. Alasan sederhananya adalah bahwa tidak mungkin untuk melaksanakan atau menerapkan hukum apabila belum ada hukum yang akan diterapkan artinya adalah fungsi pembentukan hukum harus terlebih dahulu berjalan (ada hukum yang telah dibentuk oleh organ yang mengemban fungsi pembentukan hukum) baru kemudian fungsi penerapan hukum dapat dilaksanakan oleh organ yang mengemban fungsi penerapan hukum.

## 2. Demokrasi

Demokrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan). Istilah ini mulai digunakan pada abad ke-5 SM dengan pengertian pemerintahan oleh rakyat, yang kemudian Abraham Lincoln mengartikannya sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>27</sup> Maka, demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang dilaksanakan secara langsung maupun perwakilan.<sup>28</sup>

Samuel P. Huntington mengartikan demokrasi sebagai keputusan-keputusan kolektif yang kuat yang dibuat oleh orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara di mana hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.<sup>29</sup>

Joseph A. Schumpeter memandang demokrasi melalui sudut pandang yang berbeda. Schumpeter melihat demokrasi sebagai suatu “metode”. Menurutnya, demokrasi tidak lain

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, cet.IV, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Juni 2012), hal. 219-220.

<sup>28</sup> Ngudi Astuti, *Pancasila dan Piagam Madinah*, cet.I, (Jakarta: Media Bangsa, 2012), hal. 104.

<sup>29</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan, cet.II, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, September 2001), hal. 5.

adalah sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik. Di mana setiap individu memiliki hak membuat keputusan melalui perjuangan yang kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.<sup>30</sup>

Demokrasi memiliki arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan jalannya organisasi negara terjamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya diberbagai negara tidak selalu sama<sup>31</sup>.

Penerapan demokrasi di Indonesia membawa konsekuensi logis bahwa demokratisasi harus dijalankan. Salah satu agenda yang harus dilakukan adalah mendekatkan kekuasaan negara kepada rakyat melalui daerah otonom dengan memperhatikan faktor jumlah penduduk, luas wilayah, dan keterpencilan wilayah. Semakin banyak penduduk, semakin luas, dan terpencil suatu wilayah semakin banyak pula daerah otonom yang dibutuhkan.<sup>32</sup>

Salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara Indonesia yang demokratis adalah kedaulatan rakyat. Artinya kedaulatan rakyat dapat diartikan sebagai sistem pemerintahan demokrasi,<sup>33</sup> sebagaimana dikatakan oleh Merphin Panjaitan, bahwa, demokrasi merupakan pemerintahan rakyat. Rakyat memerintah diri mereka sendiri, dengan memilih sebagian dari mereka menjadi penyelenggara negara yang bertugas melayani rakyat sesuai dengan kehendak rakyat.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, hal. 5.

<sup>31</sup> Moch. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jogyakarta : Gama media ,1999), hal 7

<sup>32</sup> Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, cet.I, (Jakarta: Permata Aksara, 2013), hal. 144.

<sup>33</sup> Ngudi Astuti, *Pancasila dan Piagam Madinah*, hal. 104.

<sup>34</sup> Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, cet.I, (Jakarta: Permata Aksara, 2013) hal. 1.

Asas kedaulatan rakyat diimplementasikan dalam sistem pemerintahan desa, baik desa pada umumnya sesuai dengan ketentuan undang-undang tentang desa, maupun desa adat yang mengatur kehidupan mereka berdasarkan adat istiadat setempat sebagaimana diatur dalam Pasal 107 undang-undang tentang desa, yang menjadikan desa sebagai tatanan pemerintahan terendah yang demokratis.

Penerapan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam beberapa hal: Pertama, menegaskan bahwa pemilihan kepala desa secara langsung oleh warga desa yang dimulai dari tahap pencalonan melalui penjurian dan penyaringan calon kepala desa oleh panitia pemilihan, berlanjut pada proses pemungutan suara, dan penetapan kepala desa.<sup>35</sup> Kedua, pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.<sup>36</sup> *Ketiga*, adanya forum musyawarah desa sebagaimana tercantum dalam undang-undang desa yang menerangkan musyawarah desa sebagai sebuah forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, pemerintah desa, dan unsur masyarakat desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>37</sup>

### 3. Pemerintah Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.<sup>38</sup> Dalam *Black's Laws Dictionary*, otonomi

---

<sup>35</sup> Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>36</sup> Pasal 56, 57, 58, 59 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

<sup>37</sup> Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>38</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, cet.VI, (Jakarta: Pustaka sinar harapan, Oktober 2012), hal. 33.

diartikan sebagai *the right of self government; a sefl governing state*.<sup>39</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi diartikan sebagai berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakanya sendiri.<sup>40</sup>

Istilah otonomi dalam literatur Belanda diartikan sebagai “pemerintahan sendiri” (*zelfregering*). Menurut Van Vollenhoven, otonomi dapat diartikan sebagai *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengendali sendiri), dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Namun kewenangan yang ada di dalam daerah otonomi tidak boleh melebihi kewenangan pemerintah pusat.<sup>41</sup>

Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengartikan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penerapan otonomi daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (4) dilaksanakan berdasarkan asas penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dikenal adanya tiga prosedur atau asas penting dalam rangka pembagian kekuasaan yang bersifat teritorial yang diistilahkan oleh Hutington dengan *Areal Division of Power*, yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.<sup>42</sup>

Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada

---

<sup>39</sup> Brian A. Garner, Ed., *Black's Laws Dictionary*, cet.XI, (United States of America: Thomson Bussiness, 2004), hal.145.

<sup>40</sup> Tim Redaksi KBBI Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, cet. I, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 992.

<sup>41</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, hal. 33-34.

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, cet.II, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, Mei 2008), hal. 423.

daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Amrah Muslim<sup>43</sup>, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito<sup>44</sup>, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Desentralisasi dilakukan setelah penerapan asas dekonsentrasi gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis.<sup>45</sup>

Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan pengertian dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati / Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Joeniarto mengartikan, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintahan pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat didaerahnya.<sup>46</sup>

Menurut Nurcholis asas dekosentrasi terbentuk karena adanya suatu wilayah kerja pejabat daerah yang biasa dikenal dengan istilah wilayah administrasi yang menerima sebagian wewenang dari pemerintah pusat.<sup>47</sup> Menurut Bagir Manan, dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian (*ambtelijk*), dan merupakan penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Amrah Muslim, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, (Bandung: Alumni, 1986), hal 5

<sup>44</sup> Irawan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hal 29.

<sup>45</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, cet. II, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, Mei 2008), hal. 249.

<sup>46</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahn Lokal*, (Jakarta : Bina Aksara, 1992), hal 10.

<sup>47</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2005), hal. 21

<sup>48</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, hal. 246.

Dekonsentrasi memiliki tiga bentuk penerapan dalam otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pejabat daerah sebagai wakil pemerintah pusat. Pertama, delegasi, yaitu penyerahan wewenang kepada pejabat lain yang menjadi tanggungjawab pejabat penerima wewenang tersebut. kedua, mandat, yaitu kewenangan membuat keputusan atas nama pejabat pemberi mandat. Ketiga, atribusi, yaitu lembaga pemerintah pusat yang dibentuk di daerah sebagai pelaksana tugas di daerah.<sup>49</sup>

Sedangkan pengertian tugas pembantuan terdapat di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Ada beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada Daerah dan Desa, yaitu<sup>50</sup>:

- a) Adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa (Pasal 18A UUD 1945 sampai pada UU pelaksanaanya)
- b) Adanya kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah dan lebih akurat.

---

<sup>49</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, hal. 247-249.

<sup>50</sup> Muhammad Fauzan, "*Otonomi dan Penyelenggaraannya di Daerah*", Makalah pada seminar "Aspirasi Publik di Daerah" (Banjarmasin, Tanggal 17-20 November, 2009)



- c) Adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien, lebih transparan dan akuntabel.
- d) Kemajuan Negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada didalam wilayahnya.
- e) Citra masyarakat akan lebih mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah. Citra inilah yang akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Konsekwensi diselenggarakannya asas desentralisasi adalah adanya daerah-daerah otonom, sedangkan konsekwensi dari penyelenggaraan asas dekonsentrasi terbentuknya wilayah-wilayah administrasi. Konsekwensi pelaksanaan asas tugas pembantuan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.<sup>51</sup>

Adapun hubungan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa dapat dilihat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang yang diberikan kepada desa dari daerah baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota harus dilaksanakan berdasarkan Peraturan Gubernur (jika pemberian wewenang dari pemerintah provinsi) dan berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota (jika pemberian tugas/wewenang dari pemerintah kabupaten/kota)<sup>52</sup>. Namun pemberian tugas tersebut bukan merupakan

---

<sup>51</sup> Sumargo, *Otonomi Daerah dalam Pemikiran dan Pelaksanaan* (Surabaya: Cipta Bhakti), hal 167

<sup>52</sup> Pasal 20 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

penerapan asas tugas pembantuan<sup>53</sup>, sehingga tugas yang diserahkan kepada desa tidak menjadi kewenangan yang dikelola sendiri oleh pemerintah desa. Dalam hal ini, desa melakukan pertanggung jawaban kepada Gubernur (jika tugas/wewenang berasal dari pemerintah Provinsi) serta melakukan pertanggung jawaban kepada Bupati/Walikota melalui camat (jika tugas dan wewenang berasal dari pemerintah kabupaten/kota) terhadap tugas yang diserahkan kepadanya.

Kewenangan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 2014 meliputi :

- a.) Kewenangan berdasarkan hak asal usul
- b.) Kewenangan lokal berskala desa
- c.) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- d.) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Otonomi Desa**

Desa memiliki payung hukum sendiri yakni UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang secara yuridis terpisah dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>54</sup>. Maria Eni Surasih, mengartikan pemerintahan desa merupakan bagian dari pemerintahan nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan.

---

<sup>53</sup> Penjelasan Pasal 372 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>54</sup> UU No 6 tahun 2014 pasal 1 (2)

Pemerintahan desa adalah suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.<sup>55</sup>

UU Desa yang didukung PP No 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No 6 tahun 2014, PP No 60 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, telah memberikan pondasi dasar terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, UUD tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika.

Ketentuan umum UU Desa pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa desa adalah :

*Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan sosial budaya masyarakat setempat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia....”*

Definisi dan makna desa tersebut, telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan begitu, sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya<sup>56</sup>. Ini artinya desa tidak sekadar merupakan wilayah administratif sebagai kepanjangan tangan pemerintahan pusat di daerah (pelaksana asas

---

<sup>55</sup> Maria Eni Surasih, hal 23

<sup>56</sup> M Silahuddin, *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, (Jakarta : Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi RI, 2015), Hal 12

dekonsentrasi), tetapi memiliki lebih merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi luas<sup>57</sup>.

Istilah otonomi itu sendiri dalam literatur Belanda diartikan sebagai “pemerintahan sendiri” (*zelfregering*). Menurut Van Vollenhoven, otonomi dapat diartikan sebagai *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengendali sendiri), dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Namun kewenangan yang ada di dalam daerah otonomi tidak boleh melebihi kewenangan pemerintah pusat.<sup>58</sup>

Otonomi desa berarti memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri.<sup>59</sup>

Salah satu wujud dari otonomi desa adalah bahwa desa berhak dalam hal mengatur dan mengurus rumah tangga desa, karena otonomi terendah adalah berada di tingkat desa (desa otonom). Untuk itu dalam landasan pemikiran terkait pengaturan pemerintah desa adalah menyangkut persoalan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratis, dan pemberdayaan masyarakat yang mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah tangga dan kepentingan masyarakat<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Ali Fauzan. 2010, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa Di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*, Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Undip, hlm, 29

<sup>58</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, h. 33-34.

<sup>59</sup> Achmad Syaukani, *Dinamika Otonomi Desa*, (Semarang: Media Utama, 2016), hal 16

<sup>60</sup> Andi Sofyanoo, *Pengaturan Desa dalam Perspektif Law As An Allocative System*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No 2, April-Juni 2014

Selanjutnya dengan adanya pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 sesungguhnya telah berhasil menyempurnakan berbagai aturan tentang desa yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut, konsepsi dasar yang dianut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 bahwa otonomi berhenti di kabupaten/kota. Konsekuensinya, pengaturan lebih jauh terhadap desa dilakukan oleh kabupaten/kota, di mana kewenangan desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa<sup>61</sup>.

##### **5. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

BPD adalah lembaga negara yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Disebut juga badan pembuat kebijakan dan pengawas pelaksanaan kebijakan desa<sup>62</sup>. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu kepala desa untuk menyusun perencanaan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta pembangunan desa secara keseluruhan<sup>63</sup>. Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat<sup>64</sup>. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 telah mengatur fungsi

---

<sup>61</sup> Achmad Syaukani, hal 17

<sup>62</sup> Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005) hal 140

<sup>63</sup> Diana Tanjung, *BPD dalam Demokrasi Indonesia*, Surabaya : Pustaka Media, 2009), hal 32

<sup>64</sup> Diana Tanjung, *BPD dalam Demokrasi Indonesia*, hal 33

dan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), terdapat dalam pasal 55 yang bunyinya:

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa sebagai lembaga legislasi

Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama pemerintah desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih demokratis<sup>65</sup>. Sebagai lembaga pengawasan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa<sup>66</sup>.

Sebagai wujud implementasi keberadaan Badan Permusyawaratan Desa dalam pemerintahan desa, maka pemerintah Kabupaten Bandung menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No.7 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pemerintah desa<sup>67</sup>. Adapun wewenangnya diatur dalam pasal 5<sup>68</sup> yang menyatakan bahwa wewenang BPD adalah sebagai berikut :

- a. membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;

---

<sup>65</sup> Sri Sugiarni, Kewenangan Kepala Desa dan BPD dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Branjang Kecamatan Blambang Kabupaten Semarang ( Semarang: UNDIP,2005),hal 76

<sup>66</sup> Sri Sugiarni, Peranan BPD, hal 76

<sup>67</sup> Perbup Bandung No.9 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kabupaten Bandung No. 7 tahun 2006 tentang BPD.

<sup>68</sup> Perbup Bandung No.9

- 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; dan
- f. menyusun tata tertib BPD.

BPD yang efektif dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, adalah BPD yang mampu menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat kepada pemerintah desa serta berhasil menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator yang mempengaruhi kinerjanya yaitu masyarakat, pola hubungan kerja sama dengan pemerintah desa, pendapatan/ insentif, rekrutmen anggota, dan fasilitas operasional<sup>69</sup>.

## 6. Pemerintahan Desa

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebut bahwa : Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Indonesia.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota dan desa bukan perangkat dari pemerintah daerah.

---

<sup>69</sup> Eka Saptana, *Peranan BPD dalam Pembangunan Desa*, (Semarang: Studi Perkasa, 2000), hal 49

Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya desa dapat ditingkatkan menjadi kelurahan.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa adalah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa dan keputusan kepala desa.

Sedangkan fungsi dan peran BPD Desa dalam mendukung tata penyelenggaraan pemerintahan Desa ditunjukkan dengan dijalankannya dengan baik fungsi dan wewenang BPD yaitu pertama pengayoman adat dengan menjaga maupun mempertahankan nilai-nilai khas yang berkembang dalam masyarakat desa dengan cara bersama dengan kepala desa merancang, menyusun, dan membuat peraturan desa

## **7. Peraturan Desa**

Peraturan desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh kepala desa bersama BPD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan



pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek<sup>70</sup>.

Adapun materi muatan dari sebuah peraturan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu: pembentukan dusun atau dengan sebutan lain (Pasal 3), susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa (Pasal 12), APBDes (Pasal 61 dan 73) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (Pasal 64), Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76), Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Pasal 78), dan Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan (Pasal 89).

Selain peraturan desa yang wajib dibentuk seperti tersebut diatas, pemerintah desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain<sup>71</sup>:

- a. Peraturan desa tentang pembentukan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa
- b. Peraturan desa tentang penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan kepala desa.
- c. Peraturan desa tentang penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa.
- d. Peraturan desa tentang pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa
- e. Peraturan desa tentang penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa.
- f. Peraturan desa tentang pungutan desa.

---

<sup>70</sup> Eka Saptana, hal 59

<sup>71</sup> Bambang Trisantono Sumantri, hal 67

Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan legislasi yaitu inisiasi, sosio-politik dan yuridis.

#### **a. Tahap Inisiasi**

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan Peraturan Desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari Pemerintah Desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut datang dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Kepala Desa, begitu juga sebaliknya apabila usulan tersebut datang dari Kepala Desa maka rancangan Peraturan Desa diserahkan kepada BPD. Artinya sama-sama mempunyai hak untuk mengajukan Peraturan Desa. BPD mengadakan rapat yang dihadiri oleh ketua-ketua bidang (bidang kemasyarakatan atau pemerintahan dan pembangunan). Untuk membahas pendapat tersebut apabila usulan tersebut disepakati perlu adanya Peraturan Desa, maka hasil rapat tersebut dijadikan hasil pra-Rancangan Peraturan Desa.

Usulan Peraturan Desa dapat dari masukan anggota masyarakat yang secara langsung atau lewat BPD kemudian dari BPD baru dibahas semacam kepanitiaan kecil, kalau disetujui baru rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya Peraturan Desa, setelah itu dibuat Rancangan Peraturan Desa. Sebuah ide atau gagasan pembuatan Peraturan Desa harus dibahas terlebih dahulu melalui sidang pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi sebuah Rancangan Peraturan Desa atau tidak.

Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan Peraturan Desa menjadi Rancangan Peraturan Desa, maka Sekretaris BPD membuat Rancangan Peraturan Desa untuk diserahkan kepada Kepala Desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi Peraturan Desa. Setelah Kepala Desa menerima Rancangan Peraturan Desa, Kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya

guna membahas Rancangan yang disampaikan oleh BPD. Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, Kepala Desa dan perangkat desa lainnya.

### **b. Tahap Sosio-Politis**

Rancangan Peraturan Desa yang telah diterima oleh Pemerintah Desa, diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, Kepala Desa serta perangkat Desa. Peranan perangkat Desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima. Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya Peraturan Desa. Dalam rapat tersebut diadakan Tanya jawab Kepala Desa diberi Rancangan Peraturan Desa sebelum diadakan rapat pembahasan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh Ketua BPD, dan yang menetapkan Peraturan Desa adalah kepala Desa.

Rancangan Peraturan Desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan Kepala Desa, sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka Peraturan Desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi Peraturan Desa, sehingga Peraturan Desa yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa. Pengambilan keputusan tentang Peraturan Desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

### **c. Tahap Yuridis**

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan Peraturan Desa maka langkah selanjutnya adalah Kepala Desa bersama BPD menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa. Peraturan Desa berlaku sejak ada ketetapan dari Kepala Desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan norma hukum pada hakikatnya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>72</sup>. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkal laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Pembentukan norma hukum yang bersifat tertulis, pada umumnya didasar atas beberapa hal, pertama pembentukannya di perintah undang - undang dasar; kedua, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.<sup>73</sup> Prosedur pembentukan undang-undang berbeda dengan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah. Secara umum ada tiga pola prosedur, yaitu pembentukan peraturan sebagai produk legislatif (*legislative act*) adalah undang-undang dan peraturan daerah, sedangkan peraturan lainnya dapat disebut sebagai executive act atau produk legislatif.<sup>74</sup>

Untuk itulah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya melibatkan masyarakat, selain membantu pemerintah dalam mempertimbangkan awal dalam perancangan peraturan, juga berfungsi memasyarakatkan peraturan tersebut

---

<sup>72</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010),. hal. 25

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hal 179

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, hal 184-185

lebih dahulu sebelum peraturan itu diberlakukan. Artinya, tidak menimbulkan banyak protes dari mereka yang terkena peraturan itu.<sup>75</sup>

Menurut I.C van der Vies, masalah bagaimana suatu undang-undang atau peraturan harus dibuat terutama mengenai syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh pembuat undang-undang. Syarat-syarat ini dapat diringkaskan sebagai “asas-asas pembuatan peraturan yang baik”<sup>76</sup>. Asas-asas ini mempunyai kaitan dengan berbagai aspek pembuatan peraturan, yaitu asas-asas yang berkaitan dengan “bagaimana” dan asas-asas yang berkaitan dengan “apa”-nya suatu keputusan yang masing-masing disebut asas-asas formal dan asas-asas material.<sup>77</sup>

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3). Pasal 5 UUP3 disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

---

<sup>75</sup> Yohanes Golot Tuba Helan. *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah*. Bandung : (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, 2006, hal 71

<sup>76</sup> I.C van der Vies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, alih bahasa: Linus Doludjawa, ( Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005), hal.5.

<sup>77</sup> I.C van der Vies, hal. 251.

Proses penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa, mengharuskan pemerintahan desa menetapkan regulasi desa yang berakar pada asas musyawarah, asas demokrasi, asas partisipasi dan asas kesetaraan<sup>78</sup>. Jenis regulasi di desa meliputi : Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa<sup>79</sup>.

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati oleh BPD.<sup>80</sup> Tujuan dari Peraturan Desa sendiri adalah untuk meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang hal tersebut merupakan tugas dari pemerintah desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat<sup>81</sup>. Dengan demikian semua yang dimaksud dengan Peraturan Desa adalah semua Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan dan telah mendapatkan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa.<sup>82</sup>

Langkah-langkah pembentukan Peraturan Desa diatur dalam Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa, adalah sebagai berikut :

- 1) Tahap pertama, Meliputi : Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, pengundangan dan Sosialisasi.
- 2) Tahap kedua, meliputi : Evaluasi dan Klarifikasi

Peraturan Desa berdasar UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 7 (1) , Peraturan Desa menjadi tidak masuk dalam sistem hierarki, akan tetapi tidak merubah eksistensi dan urgensi peraturan desa sebagai

---

<sup>78</sup> M Silahuddin, Kewenangan...hal 24

<sup>79</sup> UU No 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 69 (1)

<sup>80</sup> UU No 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 7

<sup>81</sup> Pasal 55 PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

<sup>82</sup> HAW Wijaya, *Otonomi Daerah*...hal. 94

piranti dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat desa. Namun koridor yang diberikan Undang-undang baru perlu diperhatikan yaitu bahwa peraturan desa akan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011)<sup>83</sup>.

Peraturan desapun berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dipisahkan eksistensinya sebagai Peraturan Daerah. Dengan kata lain posisi peraturan desa sekarang ini menunjukkan bukan merupakan peraturan daerah lagi. Akan tetapi secara vertikal urusan pemerintahan desa tersebut secara fungsional dalam hal ini melaksanakan tugas pelaksanaan yang diberikan oleh pemerintah pusat, provinsi dan daerah. Hal ini ditegaskan dalam pasal 5 UU Desa yakni “Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota”. Pasal tersebut berimplikasi pada Peraturan Kepala Desa dapat dibatalkan oleh Bupati/Walikota (Pasal 87 PP No. 43 Tahun 2014).

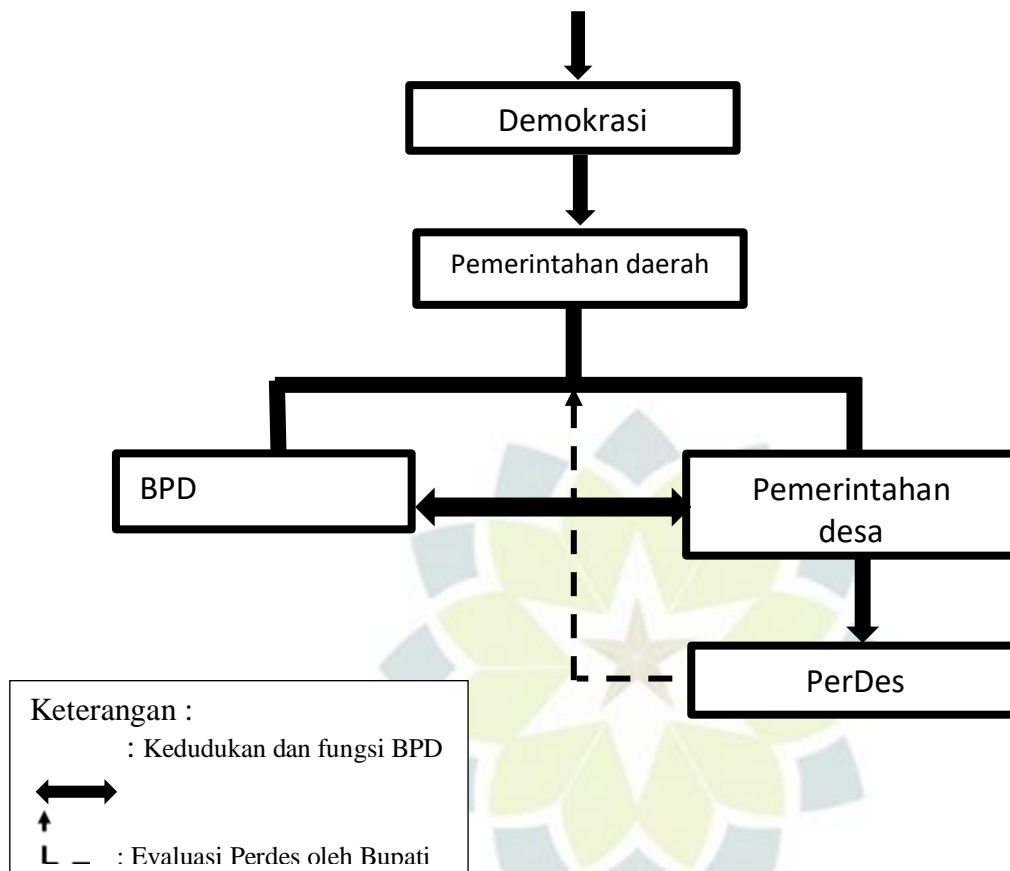
Berikut gambar konseptual penelitian atau kerangka teori dari penelitian ini, sebagai berikut :

UIN  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

Negara Hukum

---

<sup>83</sup> Nandang Alamsah Deliarnoor, *Reposisi Peraturan Desa dalam Kajian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 & Undang-undang No. 12 Tahun 2011*, Makalah workshop “Peningkatan Kapasitas Kepala Desa Dalam Menunjang Pembangunan Di Daerah Se- Kabupaten Karangasem- Bali”, pada hari Rabu, 26 Oktober 2011 di The Majesty Hotel, Bandung.



Gambar 1. Kerangka Teori Penelitian

## G. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum sosiologis atau empiris. Adapun sifat penelitiannya *deskriptif evaluatif* yang memberikan gambaran secara sistematis terhadap objek yang akan diteliti.<sup>84</sup> Penelitian ini bermaksud memberikan gambaran terhadap implementasi tugas dan fungsi BPD dalam pembentukan peraturan desa di desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat

<sup>84</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta :Raja Grafindo,2006),hal 35



diamati untuk diarahkan pada latar dan individu secara holistik<sup>85</sup>. Dalam hal ini yang dapat diamati BPD yang berlokasi di desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung.

## **2. Waktu Pelaksanaan Penelitian**

Pelaksanaan penelitian direncanakan selama jangka waktu enam bulan mulai dari pengerjaan usulan penelitian sampai dengan penyajian hasil penelitian dalam bentuk laporan penelitian.

## **3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian akan dilakukan, dalam penelitian ini peneliti mengacu pada lokasi di wilayah desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung. Alasan utama yang membuat peneliti tertarik pada desa Langensari ini adalah keadaan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa desa Langensari yang tidak berjalan maksimal terutama dalam hal keterlibatan Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan peraturan desasebagaimana mestinya.

## **4. Subjek Penelitian**

Teknik penentuan sampling yang digunakan oleh peneliti adalah *purposive sample*, dengan pertimbangan bahwa informan yang dipilih dianggap banyak mengetahui dan berkompeten terhadap masalah yang akan diteliti. Adapun informan dalam penelitian ini terdiri dari dua (2) bagian yaitu informan unsur penyelenggara pemerintahan desa (BPD dan Pemerintah Desa) dan informan tokoh masyarakat (agama,

---

<sup>85</sup> Sabian Utsman, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum : Dilengkapi dengan Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2010) hal 382

adat, pemuda, perempuan, guru/pendidik, dll) yang ada di setiap dusun. Adapun rinciannya sebagai berikut :

**a) Informan penyelenggara pemerintahan desa**

- Badan Permusyawaratan Desa yang terdiri dari :

Ketua BPD : 1 orang

Wakil Ketua BPD : 1 orang

Anggota BPD : 3 orang

- Pemerintah Desa yang terdiri :

Kepala desa : 1 orang

Kepala LPMD : 1 orang

Sekretaris Desa : 1 orang

**b) Informan Tokoh Masyarakat**

Tokoh masyarakat dusun I : 1 orang

Tokoh masyarakat dusun II : 1 orang

Tokoh masyarakat dusun III : 1 orang

Jumlah : 11 orang

**5. Sumber Data**

- a. Sumber data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari informan yang berjumlah 11 orang tersebut, baik melalui wawancara yang berisi pertanyaan - pertanyaan tentang pelaksanaan fungsi BPD dalam pembentukan peraturan desa, maupun melalui observasi yang erat kaitannya dengan objek penelitian.

- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dengan membaca buku literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal, majalah dan catatan perkuliahan dan lain sebagainya yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

## 6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data study lapang yang ditempuh peneliti dengan cara sebagai berikut:

### a. Observasi

Observasi dilakukan peneliti dengan pertimbangan bahwa dengan observasi merupakan cara yang sangat baik untuk mengetahui, mengamati perilaku dan memahami objek penelitian yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

### b. *Interview* (wawancara)

Tujuan wawancara yang dilakukan peneliti adalah untuk memahami persepsi, gagasan, perasaan, dan pengetahuan informan berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan wawancara tak terstruktur, yakni wawancara mendalam yang sifatnya informal. Metode ini bertujuan memperoleh bentuk-bentuk tertentu informasi dari semua informan, tetapi susunan kata dan urutan disesuaikan dengan ciri-ciri tiap informan.

### c. Dokumentasi

Teknik ini bertujuan melengkapi teknik wawancara dan observasi, berupa dokumen resmi atau catatan resmi yang berkaitan dengan masalah penelitian.

### d. Studi Pustaka (*Library research*)

Studi pustaka dalam penelitian ini dikumpulkan dari data-data kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, dan menganalisa buku-buku, peraturan-peraturan, surat kabar, makalah dan laporan penelitian, selanjutnya mengambil teori-teori dan penjelasan dari bahan bacaan yang relevan dengan materi karya tulis ini.

## **7. Definisi Operasional**

Untuk memudahkan suatu pemahaman agar memudahkan penelitian ini maka penulis memberikan beberapa batasan penelitian, dan fokus penelitian ini yang dioperasionalkan melalui beberapa indikator sebagai berikut :

- a. Tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Langensari dalam penelitian ini yaitu membentuk peraturan desa bersama Kepala Desa yang terdapat pada Undang-Undang No.6 tahun 2014 tentang Desa, Permendagri Nomor 110 Tahun 2016, Permendagri No. 111 Tahun. 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 7 tahun 2006.
- b. Pembentukan peraturan desa adalah prosedur resmi perencanaan penyusunan dan penetapan peraturan desa yaitu proses kegiatan yang dilaksanakan secara kontiniu dan menyangkut pengambilan keputusan, bagaimana membuat peraturan-peraturan desa semaksimal mungkin untuk mencapai tujuan yang diinginkan pada masa yang akan datang. Sedangkan penetapan adalah keputusan yang dihasilkan yang telah disepakati bersama secara sah. Tahapan-tahapan pembentukan peraturan desa tersebut sebagaimana yang dijabarkan secara rinci dalam Permendagri No. 111 Tahun. 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa. Tahapan-tahapan tersebut antara lain :

1) Tahapan pertama : Perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, sosialisasi

2) Tahapan kedua : Evaluasi dan klarifikasi

Secara operasional penelitian yang akan dilakukan dapat di gambarkan sebagai berikut ini :



Gambar 2.  
Operasional  
Penelitian