

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi yang berdasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sistem demokrasi sendiri ialah suatu sistem dimana rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam tata kelola pemerintahan atau membuat suatu kebijakan yang didasarkan pada aspirasi masyarakat. Sehingga aspirasi masyarakat menjadi landasan dalam berfikir dan bertindak aktor kebijakan (pemerintah) dalam proses pembuatan kebijakan atau dalam pembangunan. Aspirasi masyarakat menjadi kunci utama terlaksananya sistem pemerintahan yang demokratis.

Pemerintahan yang demokratis sangat menjadi dambaan bagi pemerintah manapun, termasuk rezim totaliter berusaha meyakinkan masyarakat dunia bahwa mereka menganut sistem politik demokrasi atau sekurang-kurangnya tengah berproses kearah sana. Pemerintahan demokratis didambakan karena menjamin hak dan kewajiban masyarakat sehingga masyarakat terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik secara bebas dan bertanggungjawab, poin penting dari kutipan ini adalah adanya jaminan dan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan di Lembaga pemerintahan. Selain jaminan keterlibatan masyarakat, pemerintah juga diharuskan untuk merespon tuntutan dan keinginan masyarakat (Habodin, 2016:47).

Salah satu karakteristik sistem demokrasi dalam suatu negara selalu terikat dengan trias politika. Montesquie adalah orang pertama yang memperkenalkan teori ini dan membagi negara ke dalam tiga kekuasaan yaitu legislatif yang mempunyai tugas untuk membuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang dan yudikatif sebagai Lembaga hukum.

Lembaga legislatif selain sebagai pembuat undang-undang juga sebagai penampung aspirasi masyarakat. Seperti yang dijelaskan di atas bahwa negara yang menganut sistem pemerintahan demokratis, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat sehingga aspirasi masyarakat menjadi instrument penting dalam proses perumusan suatu undang-undang atau suatu kebijakan. Sehingga Lembaga legislatif haruslah menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif sebagai penampung aspirasi masyarakat

Metode penampungan aspirasi masyarakat tidak dijelaskan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Proses penampungan aspirasi masyarakat berdasarkan kepada kreatifitas Lembaga legislatif itu sendiri, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai Lembaga legislatif yang mempunyai salah satu tugas menampung aspirasi masyarakat melakukan beberapa metode dalam menampung aspirasi masyarakat antara lain menyengarkan rapat dengan pendapat umum (RDUP), melakukan kunjungan kerja, menyelenggarakan seminar, memanfaatkan kemajuan teknologi dan *social network*, menyediakan rumah aspirasi, dan lain sebagainya.

Berdasarkan asas otonomi daerah, undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa serta peraturan dalam negeri (Permendagri) Nomor 110 tahun 2016 tentang BPD menyebutkan bahwa desa ialah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan undang-undang tersebut desa mempunyai hak asal usul dan hak tradisional untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan undang-undang dasar 1945 maka dalam penyelenggaraan pembangunan desa diperlukan pengorganisasian yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Sunarjo menjelaskan bahwa Desa ialah suatu kesatuan masyarakat hukum yang didasarkan adat dan hukum adat yang menetap pada suatu wilayah tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir batin yang sangat kuat, baik karena kesamaan keturunan maupun kesamaan kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan. Memiliki susunan pengurus yang dipilih Bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Desa-desa tersebut atau dengan nama aslinya yang setingkat adalah suatu kesatuan masyarakat hukum dengan karakteristik

1. Mempunyai hak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya menurut adat kebiasaan setempat, menurut peraturan negara atau peraturann daerah yang berlaku
2. melaksanakan tugas dan kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan daerah
3. Mendapatkan sumbangan atau bantuan

Secara Politis maupun Sosiologis, desa memiliki posisi yang sangat strategis sebagai struktur pemerintahan terkecil yang paling dekat dengan masyarakat. Dari sudut pandang sejarah politik hukum tentang desa dari masa kemerdekaan sampai sekarang setidaknya ada 3 undang-undang yang mengatur tentang desa yaitu UU nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja, UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan terakhir UU nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Desa dalam realitasnya merupakan pemilik otonom asli, yang dalam berabad-abad lamanya menjadi unsur dinamis masyarakat Indonesia. Dengan otonomi yang dimilikinya, maka indoensia memiliki berbagai keragaman yang sadar atau tidak telah menjadi sumber kekayaan kultural bagi Indonesia (Kushandajani, 2018:9).

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang sesuai dengan amanat UUD 45 dan pancasila untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat maka dibentuklah suatu badan untuk membantu dalam bingkai mitra kerja yang saling membantu satu sama lainnya, badan tersebut dinamakan dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

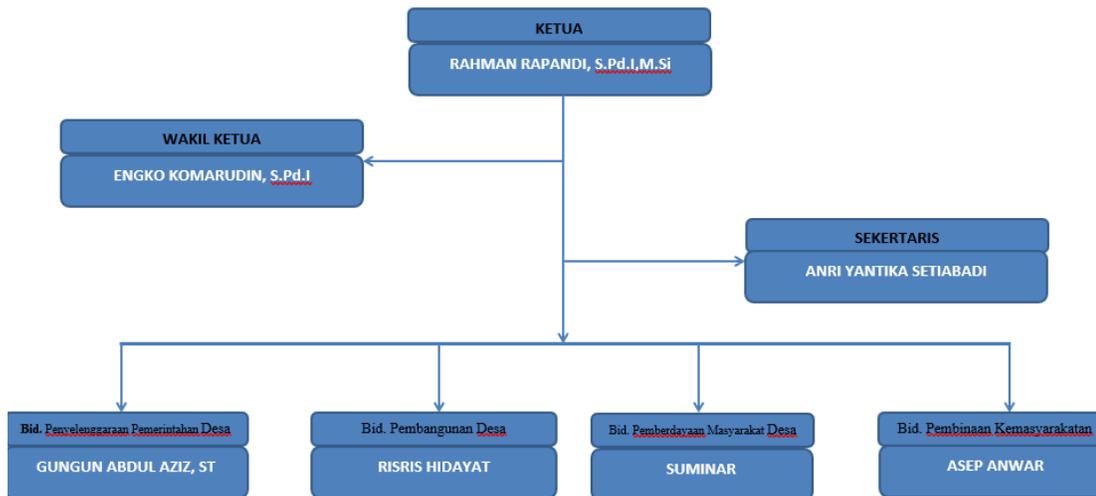
Pada awalnya nama Badan Permusyawaratan Desa berawal dari Badan Perwakilan Desa, perubahan ini didasarkan pada budaya politik yang berbasis pada filosofis “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antar elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Badan permusyawaratan desa (BPD) berperan sebagai wakil masyarakat desa untuk mewujudkan semangat demokrasi di tingkat desa, baik dalam hal pengawasan maupun dalam menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat kepada kepala desa baik dalam pembangunan maupun dalam pembuatan kebijakan. BPD diharapkan mampu menjadi wadah politik dan edukasi untuk masyarakat desa dalam menyampaikan ide-ide, gagasan, argument maupun saran kepada kepala desa dalam hal pembangunan maupun dalam pembuatan kebijakan agar kebijakan pembangunan yang dibuat berdasarkan pada aspirasi masyarakat. Fungsi penyampaian aspirasi dapat berjalan dengan baik ketika BPD mempunyai keinginan dan peran aktif dalam proses implementasi tugas BPD sebagai penghubung lidah masyarakat desa terhadap pemerintah desa. Proses penggalian dan penampungan aspirasi masyarakat bisa dilakukan lewat *sarasehan*, *anjungsana*, temu warga atau Musyawarah Desa (Musdes) karena di dalam musyawarah desa tersebut semua ide, gagasan, saran dan masukan masyarakat bisa tersampaikan.

Fungsi BPD diatur dalam peraturan daerah (Perda) kabupaten garut Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Badan Permusyawaratan Desa yang menyebutkan bahwa ada tiga fungsi pokok dari BPD yaitu (1) membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, (2) menggali, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, (3) melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan desa.

Berdasarkan Peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan bahwa BPD memiliki peran yang sangat penting dalam hal pemerintahan desa yang salah satu fungsinya sebagai wadah dalam menggali, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan suatu pemerintahan desa dapat dilihat dari seberapa jauh implementasi fungsi BPD sebagai penyambung aspirasi masyarakat. Penyaluran aspirasi ini tentunya membutuhkan dukungan dari masyarakat desa untuk memberikan masukan, saran kepada pemerintahan desa lewat Badan Permusyawaratan Desa.

Desa Pasirlangu merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Pakenjeng Kabupaten Garut. Seperti desa lain pada umumnya, Desa Pasirlangu memiliki suatu Badan Legilaslasi Tingkat Desa sebagai wakil dari masyarakat desa yang dikenal dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Adapun struktur anggota BPD Desa Pasirlangu sebagai berikut



Gambar 1.1
Struktur BPD Desa Pasirlangu

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Pasirlangu dalam melaksanakan Fungsinya untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dilakukan dengan berbagai cara, seperti yang dikemukakan oleh sekretaris BPD Desa Pasirlangu pada wawancara pra riset penulis pada tanggal 2 Desember 2019 yang menyebutkan bahwa BPD dalam melaksanakan fungsinya untuk menggali, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dilakukan dengan berbagai cara seperti, safari BPD, menyediakan kotak saran di kantor desa, Musdus (Musyawarah Dusun) dan Musdes (Musyawarah Desa). Safari BPD dilakukan dengan tujuan untuk pengenalan BPD kepada masyarakat mengenai tugas pokok dan fungsi dari BPD selain itu juga bertujuan untuk menggali aspirasi masyarakat terhadap pemerintahan desa. Kotak saran bertujuan untuk menampung aspirasi masyarakat lewat tulisan serta Musdus dan Musdes adalah forum resmi dan tertinggi dalam pengambilan keputusan pada

pemerintahan desa bertujuan sebagai media untuk menggolongkan dan mendiskusikan aspirasi yang paling penting untuk segera dilaksanakan.

Dari hasil wawancara dan analisis peneliti sebagai salah satu masyarakat Desa Pasirlangu, peneliti menemukan berbagai fenomena dalam pelaksanaannya seperti, tidak adanya kegiatan-kegiatan dalam menggali aspirasi masyarakat seperti *sarasehan, anjangsana*, temu warga atau kegiatan lainnya dalam penggalan aspirasi masyarakat. kurangnya sosialisasi dan komunikasi dari anggota BPD kepada masyarakat desa mengakibatkan pengetahuan masyarakat akan tugas dan fungsi BPD terutama dalam hal menggali, menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat, akibat dari ketidaktahuan masyarakat tentang fungsi BPD sehingga masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya bukan kepada BPD melainkan langsung kepada pegawai desa. Selain itu juga sarana dan prasarana yang kurang dalam proses menampung aspirasi masyarakat, walaupun ada kotak saran namun kotak saran tersebut hanya sebatas formalitas dan pajangan pada dinding desa.

Berangkat dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Pasirlangu dengan mengambil judul **“Implementasi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Garut Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Badan Permusyawaratan Desa dalam Menggali, Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat di Desa Pasirlangu Kecamatan Pakenjeng Kabupaten Garut”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan suatu perumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana ukuran dan tujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Garut No. 19 Tahun 2014 Tentang BPD?
2. Bagaimana kondisi sumber daya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasirlangu kecamatan pakenjeng kabupaten Garut?
3. Bagaimana karakteristik Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasirlangu kecamatan pakenjeng kabupaten Garut?
4. Bagaimana sikap atau kecenderungan (disposisi) Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasirlangu kecamatan pakenjeng kabupaten Garut?
5. Bagaimana komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana Badan Permusyawaratan Desa dalam Menggali, Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat?
6. Bagaimana kondisi lingkungan, ekonomi, dan politik dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas maka tujuan dalam yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui ukuran dan tujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Garut No. 19 Tahun 2014 Tentang BPD
2. Untuk mengetahui kondisi sumberdaya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasirlangu kecamatan pakenjeng kabupaten Garut
3. Untuk mengetahui karakteristik Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasirlangu kecamatan pakenjeng kabupaten Garut
4. Untuk mengetahui sikap atau kecenderungan (disposisi) Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Pasirlangu kecamatan pakenjeng kabupaten Garut
5. Untuk mengetahui komunikasi Badan Permusyawaratan Desa dalam Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat
6. Untuk mengetahui kondisi lingkungan, ekonomi, dan politik dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat

D. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap aspek teoritis (Keilmuan) dan aspek praktis (kegunaan) dapat tercapai, sehingga penelitian ini mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis
 - a. Bagi peneliti. Dengan penelitian ini, dapat menambah wawasan keilmuan tentang ilmu administrasi publik dan ilmu kebijakan serta implementasinya

- b. Bagi peneliti selanjutnya. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi rujukan dan acuan bagi peneliti selanjutnya khususnya penelitian di bidang yang sama
 - c. Bagi instansi terkait. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan pengetahuan kepada pelaksana kebijakan mengenai ilmu administrasi, ilmu kebijakan serta implementasi kebijakan khususnya dalam implementasi tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa
2. Kegunaan Praktis
- a. Bagi peneliti. Hasil penelitian sebagai bentuk perwujudan penerapan ilmu yang telah dipelajari di kampus tentang administrasi publik, kebijakan publik dan implementasinya dan menjadi bahan perbandingan antara teori dengan praktik dilapangan
 - b. Bagi peneliti selanjutnya. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan khususnya yang terkait dengan implementasi kebijakan
 - c. Bagi instansi terkait. Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan membantu BPD dalam mengimplementasikan tugas dan fungsinya dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (dalam Agustino, 2017:15) *‘what Governments do, why They do it, and what difference it makes’*. Merujuk definisi tersebut dapatlah disimpulkan kebijakan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh

pemerintah (entah bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumberdaya manusia, menghentikan tindakan teorisme, ataupun lainnya) dan kerja tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes*). Bahkan dalam sudut pandang lain, Dye menulis pula kebijakan publik sebagai “*anything a government chooses to do or not to do.*” Menurut takrif ini, semua pilihan-pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Easton (dalam Suharno, 2013:10) mengatakan bahwa ‘secara luas’ kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi yang lain juga dikemukakan oleh Anderson (dalam Hamdi, 2014:36) mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Lembaga atau pejabat pemerintah. Dengan pengertian ini, Anderson juga mengingatkan bahwa kebijakan publik adalah unik, karena berkaitan dengan institusi pemerintah, yang yang oleh Easton (dalam Hamdi, 2014:37) dicirikan sebagai “kekuatan pemaksa yang sah”. Lebih jauh, Anderson mencatat lima implikasi dari konsepna mengenai kebijakan publik tersebut. *Pertama*, kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan. *Kedua*, kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. *Keempat*, kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya. *Kelima*, Kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan perauran ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politisi karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan

Howlett dan Ramesh (dalam Agustino, 2017:128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai, *“the process whereby programs or policies are carried out, it donated the translation of plans into practice”* dimana definisi ini sejalan dengan tulisan Barret (2017:128) yang menyatakan implementasi kebijakan sebagai *“...translating plicy into action”* atau bila diterjemahkan secara sederhana berarti menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan. Jadi, implementasi kebijakan adalah menjalankan konten atau isi kebijakan ke dalam aplikasi yang di manfaatkan oleh kebijakan itu sendiri.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Implementasi melibatkan usaha dari *policy maker* untuk memengaruhi apa yang disebut lipsky disebut *“street level beraucrats”* untuk memberikan pelayanan atau mengatur prilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementetor. Mengenai keterlibatan actor dalam impelementasi, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin (dalam Subarsono, 2013:89) menulis sebagai berikut :

Impelementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from

numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya actor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing saling berhubungan satu sama lainnya.

Dalam khazanah keilmuan kebijakan publik, terdapat banyak ahli yang mengemukakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan sebuah implementasi kebijakan publik. Salah satu ahli tersebut adalah Van Metter dan Van Horn

Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino, 2017:133-136) mengajukan enam variabel atau faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultural yang mengada ditingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan ditingkat warga maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil

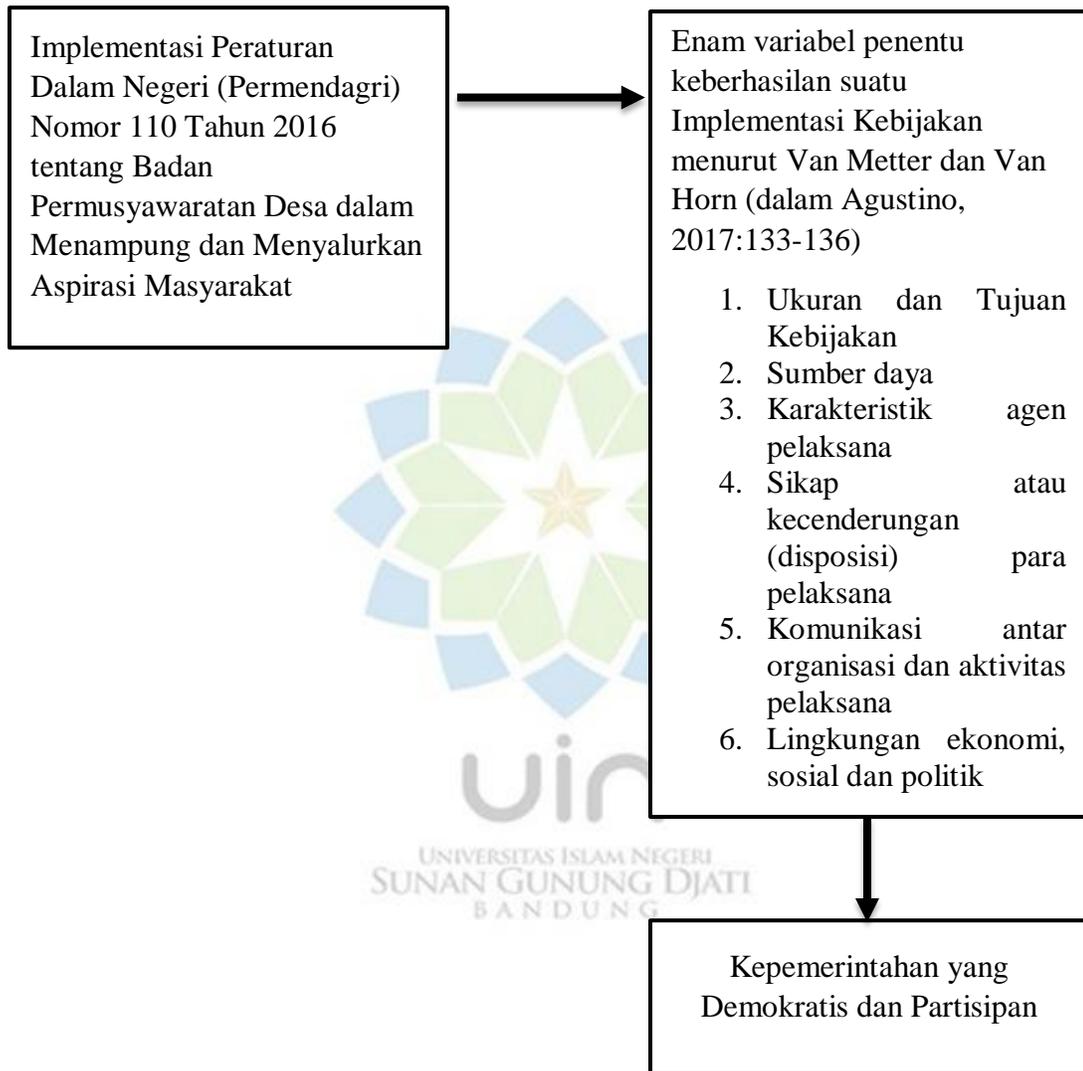
2. Sumber daya

Keberhasilan proses implentasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya

yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu.

3. Karakteristik agen pelaksana
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.
4. Sikap atau kecenderungan (disposisi) para pelaksana
Sikap penerimaan atau penolakan dari agen (pelaksana) akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan.
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakna. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik
Lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memeperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam gambar bagan kerangka pemikiran sebagai berikut



Gambar 1.2

Kerangka Pemikiran

F. Proposisi

Peraturan Dalam Negeri (Permendagri) No. 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat akan terlaksana jika sesuai dengan indikator keberhasilan implementasi kebijakan yang disampaikan oleh Van Metter dan Van Horn, yaitu: ukuran dan tujuan dari kebijakan yang realistis, sumberdaya baik manusia maupun finansial yang memadai, karakteristik agen pelaksana yang baik, sikap atau kecenderungan agen pelaksana untuk melaksanakan fungsinya, komunikasi antar organisasi yang terjalin, serta lingkungan ekonomi, social dan politik yang mendukung.

