

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada struktur pemerintahannya Indonesia terbagi menjadi pemerintahan besar dan pemerintahan kecil, dimana susunan dan jenjang pemerintahan terkecil merupakan desa. Dimana desa merupakan sub sistem dari struktur pengurusan pemerintahan nasional yang secara tepat berlantas di naungan pemerintah Kabupaten.

Desa dapat didefinisikan sebagai kepaduan masyarakat yang mempunyai batasan area yang berhak untuk menata dan menangani masalah pemerintahan, keperluan masyarakat setempat berlandaskan buah pikiran warga, hak masyarakat, hak lama yang dipercaya dan dihormati dalam tatanan pemerintahan Negara Indonesia. Pemerintahan Desa adalah pelaksana masalah pemerintahan dan kebutuhan masyarakat desa dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia. Kepala Desa adalah Pemerintah Desa dan Perangkat Desa sebagai pembantu dalam unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Pemerintahan Desa sangat memiliki peranan utama dalam kemajuan Desa dimana Kepala Desa dan stafnya diberi kewenangan guna mengatur wilayah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, disampaikan bahwa Desa memiliki organisasi pemerintahan sendiri, yaitu Kepala Desa beserta perangkat Desa. Kepala Desa adalah pimpinan pemerintah desa dan perangkat Desa yang membantu melaksanakan tugas-tugas dari Kepala Desa guna memenuhi kebutuhan dan keperluan masyarakat Desa.

Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 61, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga dari pelaksanaan demokrasi pada pengadaan pemerintahan desa yang memiliki fungsi menghimpun dan menyampaikan harapan atau keinginan masyarakat, melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa, kemudian mendiskusikan dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa (Perdes) bersama Kepala Desa.

Berdasar pada Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa Pasal 5 dijelaskan bahwa anggota BPD adalah perwakilan dari warga desa yang bersangkutan yang mewakili wilayah yang pemilihannya dilaksanakan dengan cara demokratis. Anggotanya terdiri dari tokoh masyarakat, pemangku adat, golongan profesi, serta pemuka agama. BPD adalah rekan kerja Pemerintah Desa yang bersama-sama mewujudkan Pemerintahan Desa yang maju terutama dalam membahas dan menciptakan peraturan pembangunan di tingkat Desa.

Tidak terkecuali dengan Desa Sukamulya yang berada di wilayah Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung juga memiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk pengimplementasian Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 dan Perda Kabupaten Bandung Nomor 22 Tahun 2016. Yang dimana wilayah Desa Sukamulya berada di wilayah pegunungan sehingga membuat Desa Sukamulya ini bisa dikatakan terpencil karena memiliki akses yang cukup sulit dengan jalan yang cukup terjal dan koneksi internet yang sulit juga dan wilayahnya berbatasan dengan Kabupaten Bandung Barat.

Dengan adanya BPD ini diharapkan Pemerintah Desa Sukamulya dapat melaksanakan pembangunannya sesuai dengan harapan masyarakat yang telah ditampung BPD guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa Sukamulya. Adapun daftar kepengurusan BPD Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018-2024 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Kepengurusan BPD Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018-2024**

NO.	NAMA	JABATAN
1	Deni Zuber Muharam, S.Pdi	Ketua
2	Ratiman	Wakil Ketua
3	Sri Barokah, S.Pdi	Sekretaris
4	Uno Rustandi	Bidang Pemerintahan/Anggota
5	Asep Sutisna	Bidang Pembangunan/Anggota
6	Sutisna Budianto	Bidang Kemasyarakatan/Anggota
7	Rohimin	Bidang Umum/Anggota

Sumber: Buku Administrasi BPD Desa Sukamulya Tahun 2018-2024

Berdasarkan Perda Kabupaten Bandung Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Badan Permasyarakatan Desa Pasal 3, dikatakan bahwa BPD memiliki tiga fungsi, antara lain: (1) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa (2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa (3) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Berlandaskan pada fungsi tersebut, dalam penyelenggaraan Pemerintahan desa BPD mempunyai kedudukan yang amat vital sebab sebagai wadah untuk menghimpun serta menyampaikan keinginan masyarakat sehingga dapat dikatakan

bahwasanya kesuksesan Desa dapat terlihat dari bagaimana keberhasilan keikutsertaan BPD dalam melaksanakan fungsinya.

Sebagai lembaga pelaksana fungsi legislasi BPD memiliki hak untuk mencetuskan Rancangan Perdes, melakukan perumusan dan penetapan dengan Kepala Desa. Pembuatan Perdes ini penting adanya, sebab desa harus mempunyai dasar hukum dan program yang jelas pada seluruh kegiatannya. Perdes yang dikerjakan harus berlandaskan pada persoalan yang terdapat pada masyarakat dan dikehendaki pula oleh masyarakat pembuatan Perdes adalah sebagai solusi menyelesaikan masalah tersebut. Oleh karena itu diperlukan anggota BPD yang memiliki keterampilan dalam menjalankan fungsi utamanya sebagai pembuat kebijakan dan pengawas.

Dalam menjalankan sistemnya, fungsi legislasi dari BPD bukan hanya membicarakan dan pengesahan suatu Rancangan Perdes saja namun diawali dari merencanakan, merumuskan, membahas, menetapkannya menjadi peraturan, dan menyebarluaskan. Semua prosedur itu membutuhkan biaya. Karena dalam menjalankan fungsinya BPD mesti ada dukungan oleh anggaran yang menyertai BPD dalam pengerjaan tugas dan fungsinya.

Adapun kegiatan yang dilakukan oleh BPD adalah rapat yang memang dilakukan sesuai jadwal yang telah ditentukan dan disetujui oleh para anggota BPD guna memenuhi kinerjanya, yaitu sehari pada tiap minggunya yang berlokasi di Kantor BPD Desa Sukamulya. Adapun pembahasan yang di diskusikan setiap rapat rutin adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Pembahasan Rapat Badan Permusyawaratan (BPD) Desa Sukamulya**  
**Tahun 2018**

No.	Hari/ Tanggal	Peserta Rapat	Kegiatan Rapat	Pembahasan
1.	Senin, 21 Januari 2018	Deni Zuber Muharam, S.Pdi. Sri Barokah, S.Pdi. Ratiman, Asep Sutisna, Rohimin, Uno Rustandi, Sutisna Budianto	- Sosialisasi - Diskusi	- Sosialisasi Tentang BPD - Pembahasan Peraturan Tentang BPD - Peng-agenda-an Jadwal Kerja BPD
2.	Kamis, 31 Januari 2018	Deni Zuber Muharam, S.Pdi. Sri Barokah, S.Pdi. Ratiman, Asep Sutisna, Rohimin, Uno Rustandi, Sutisna Budianto	- Sosialisasi - Diskusi	- Sosialisasi Tentang Tugas dan Fungsi BPD - Pembahasan Tentang Tugas dan Fungsi Masing-masing Anggota BPD
3.	Kamis, 07 Februari 2018	Deni Zuber Muharam, S.Pdi. Sri Barokah, S.Pdi. Rohimin, Uno Rustandi, Sutisna Budianto	- Pembahasan - Diskusi	- Pembahasan Peraturan Tentang BPD - Pembahasan Visi dan Misi BPD
4.	Kamis, 14 Februari 2018	Deni Zuber Muharam, S.Pdi. Sri Barokah, S.Pdi. Ratiman, Asep Sutisna, Rohimin, Uno Rustandi.	- Pembahasan - Diskusi	- Pembahasan Peraturan Tentang BPD
5.	Kamis, 21 Februari 2018	Deni Zuber Muharam, S.Pdi. Sri Barokah, S.Pdi. Asep Sutisna, Uno Rustandi, Sutisna Budianto	- Pembahasan - Diskusi	- Pembahasan Peraturan Tentang BPD
6.	Kamis,	Deni Zuber Muharam, S.Pdi. Sri Barokah, S.Pdi. Asep	- Pembahasan - Diskusi	- Pembahasan Peraturan Tentang BPD

28 Februari 2018	Sutisna, Rohimin, Uno Rustandi, Sutisna Budianto		
------------------------	---	--	--

Sumber: Buku Notulen Rapat BPD Desa Sukamulya Tahun 2018

Disini peneliti mengambil catatan dari bulan Januari sampai Februari. Dapat terlihat bahwasanya topik yang dibahas cenderung juga monoton. Seharusnya para anggota BPD dapat memanfaatkan waktu dengan sebaik-baiknya karena hari kerja yang sangat singkat tersebut. Sehingga dengan begitu walaupun waktu kerja yang sangat terbatas BPD masih dapat produktif baik itu dalam menghasilkan ide-ide untuk dijadikan bahan Perdes yang berasal dari masyarakat untuk kemudian dibentuk Peraturan Desa (Perdes), maupun dalam kerja lapangan dalam mengawasi pembangunan fasilitas umum bagi masyarakat setempat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa.

Pelaksanaan fungsi yang paling menonjol untuk dilihat dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat adalah fungsi legislasi atau membuat Perdes dengan Kepala Desa, terealisasi dengan baik atau tidaknya fungsi legislasi apabila adanya kerjasama antara BPD dengan Kepala Desa Sukamulya dan Pemerintahannya.

Perdes yang dihasilkan oleh BPD Desa Sukamulya harus memenuhi standar yang telah ditetapkan dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa. Dimana Perdes yang disahkan oleh BPD dan Kepala Desa terbagi dua, yaitu (1) Perdes yang dibuat setiap tahun yaitu terdiri dari RPJM-Desa, RKP-Desa, Perdes tentang APB-Desa dan Perdes tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB-Desa; (2) Perdes yang relatif tetap, antara lain Peraturan Desa tentang Pedoman Tata Cara Pencalonan,

Pengangkatan dan Pemberhentian Ketua RT/RW. Adapun perbandingan hasil Perdes yang telah dihasilkan oleh BPD dan Kepala Desa pada tahun 2017 dan 2018 yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1.3.**

**Capaian Kinerja BPD Desa Sukamulya Periode 2018 Dibandingkan dengan  
BPD Desa Sukamulya Periode 2017 dan Periode 2019**

<b>No.</b>	<b>BPD Desa Sukamulya Periode 2017</b>	<b>BPD Desa Sukamulya Periode 2018</b>	<b>BPD Desa Sukamulya Periode 2019</b>
1.	Peraturan Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Nomor 01 Tahun 2017 Tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB-Desa Tahun Anggaran 2016	Peraturan Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB-Desa Tahun Anggaran 2017	Peraturan Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Nomor 01 Tahun 2019 Tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBD-Desa Tahun Anggaran 2018
2.	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 02 Tahun 2017 Tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Besar Di Desa Sukamulya	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 02 Tahun 2018 Tentang RKP-Desa Tahun 2019	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 02 Tahun 2019 Tentang RKP-Desa Tahun 2020
3.	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 03 Tahun 2017 Tentang Pusat Kesejahteraan Sosial	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 03 Tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 03 Tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

	Penanganan Kemiskinan Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin	Sukamulya Tahun Anggaran 2019	Sukamulya Tahun Anggaran 2020
4.	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 04 Tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Desa		Peraturan Desa Sukamulya Nomor 04 Tahun 2019 Tentang Pemilihan Kepala Desa
5.	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 05 Tahun 2017 Tentang RKP-Desa Tahun 2018		
6.	Peraturan Desa Sukamulya Nomor 06 Tahun 2017 Tentang APB-Desa Sukamulya Tahun Anggaran 2018		

Sumber: Buku Administrasi Peraturan Desa Sukamulya Tahun 2017-2019

Dimana dari data diatas dapat terlihat bahwasanya BPD Desa Sukamulya Periode 2017 dapat menghasilkan 6 Perdes sebagaimana dimaksud dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa Pasal 7 ayat 2 yang dijadikan sebagai standar dari kinerja BPD tiga dari enam Perdes tersebut dikecualikan karena BPD tidak berwenang untuk membuat Perdes tentang RPJMDes, Perdes tentang RKPDesa, Perdes tentang APB-Desa dan Perdes tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB-Desa sehingga posisi BPD dalam pembuatan 3 Perdes tersebut hanya sebagai pihak yang menyetujui atau tidaknya dan tidak berhak ikut serta dalam pembuatan. Sedangkan BPD Desa Sukamulya Periode 2018 hanya menghasilkan 3 Perdes itupun Perdes

yang dikecualikan tadi, sehingga tidak ada Perdes yang murni BPD Desa Sukamulya Periode 2018 diikutsertakan dalam pembuatannya mulai dari rancangan, pembuatan dan pengesahan. Serta di tahun 2019 BPD Desa Sukamulya dapat menghasilkan Perdes yang sama dengan tambahan 1 (satu) Perdes yaitu Perdes Tentang Peraturan Pemilihan Kepala Desa.

Maka dapat dikatakan kurang optimalnya kinerja dari BPD Desa Sukamulya Periode 2018 ini dikarenakan dari 3 Perdes yang ada hanya di buat oleh Pemerintah Desa saja tidak dibuat bersama BPD karena memang dari 3 Perdes tersebut mengikuti aturan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa Pasal 7 Ayat 2 Poin kesatu. Namun seharusnya BPD dapat menghasilkan Perdes lainnya terutama yang berkaitan mengenai kemasyarakatan sebagaimana yang diperbolehkan dalam Poin kedua yang berbunyi “Sedangkan Peraturan Desa yang relatif tetap, antara lain Peraturan Desa tentang Pedoman Tata Cara Pencalonan, Pengangkatan dan Pemberhentian Ketua RT/RW”.

Sehingga dari apa yang telah diamati oleh peneliti, pada faktanya implementasi fungsi legislasi BPD di Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung masih belum optimal. Kurangnya komunikasi antara BPD dengan Kepala Desa pun dengan Masyarakat, tidak produktifnya BPD dalam pembuatan Perdes mengenai kesejahteraan masyarakat bersama Kepala Desa, belum optimalnya pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Sukamulya, kurang optimalnya kinerja para anggota BPD dalam melaksanakan tugasnya. Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan diatas, penulis tertarik untuk

mengambil judul penelitian: **“Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka identifikasi masalah dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Kurangnya komunikasi antara BPD dengan Kepala Desa pun dengan Masyarakat
2. Sering tidak di ikut sertakan dalam pembuatan Peraturan Desa dan BPD hanya sekedar menandatangani Peraturan Desa yang sudah dibuat tanpa mengetahui rancangannya
3. Belum optimalnya pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Sukamulya.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018?
2. Apa saja faktor penghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018?

3. Bagaimana upaya untuk meningkatkan Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018.
2. Untuk menggambarkan hambatan dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018.
3. Untuk menggambarkan upaya yang dilakukan agar Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung Tahun 2018.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

1. Teoritis:
  - a. Untuk mengembangkan ilmu yang didapat khususnya dalam ilmu Administrasi Publik;
  - b. Menambah khazanah ilmu pengetahuan yang berguna untuk mempertegas teori yang dipakai dalam penelitian;
  - c. Sebagai bahan informasi yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam penelitian selanjutnya.

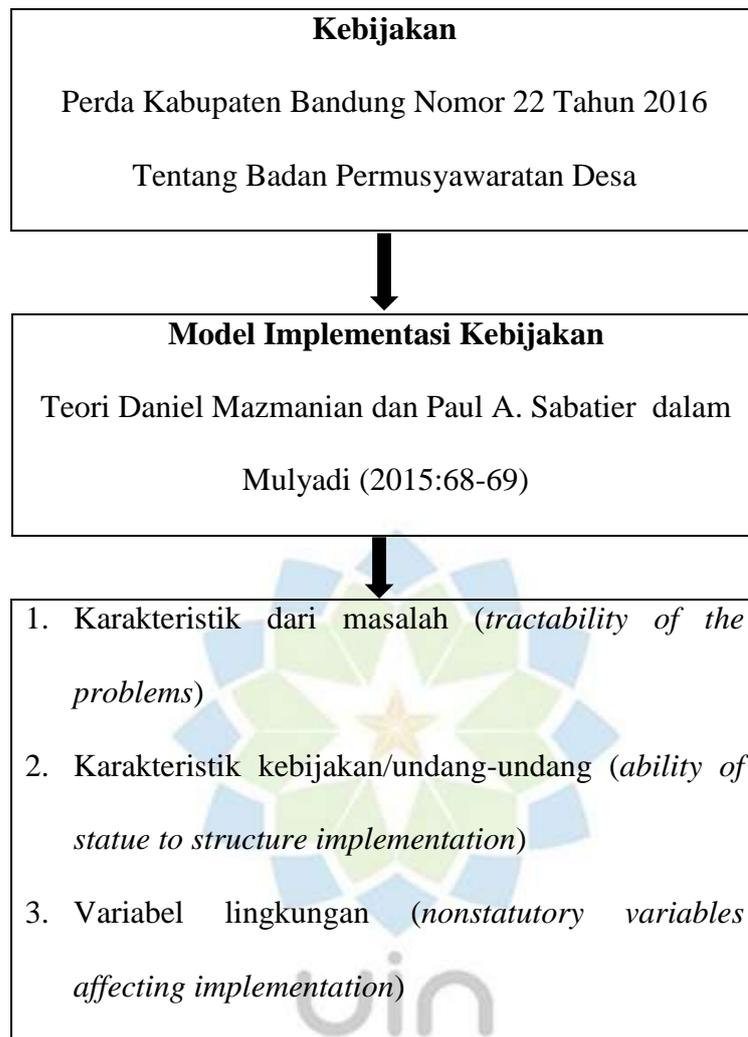
2. Praktis:

- a. Bagi penulis, seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan lebih memantapkan ilmu yang dipelajari selama perkuliahan serta sebagai masukan agar dapat diterapkan dalam kehidupan;
- b. Bagi Pemerintah Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung, hasil penelitian diharapkan menjadi masukan yang berguna dalam menindaklanjuti permasalahan jalannya Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tentunya hasilnya dapat menguntungkan masyarakat serta Pemerintah.

**F. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran merupakan acuan untuk memecahkan suatu permasalahan yang ada pada fokus dan lokus suatu penelitian dengan menggunakan teori para ahli yang kebenarannya tidak perlu diragukan lagi. Mengacu kepada topik dalam penelitian ini maka teori yang digunakan adalah variabel yang mempengaruhi ke-optimalisasian dalam pelaksanaan kebijakan yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier dalam Mulyadi (2015:70-71) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

1. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*).
2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*).
3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).



Gambar 1.1

### Skema Kerangka Pemikiran

**Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa  
(BPD) Desa Sukamulya Kecamatan Kutawaringin Kabupaten Bandung**

**Tahun 2018**