

**IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN
PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DESA
(Studi Kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang
Kabupaten Gorontalo Utara)**

OLEH :

**SYARIFUDIN LUKMAN
NIM : H11.16.256**

SKRIPSI
Untuk Memenuhi Persyaratan
Mencapai Gelar Sarjana Hukum

**PROGRAM STRATA SATU (S-1)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO
2020**

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA (Studi Kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kab. Gorontalo Utara)

OLEH :
SYARIFUDIN LUKMAN
NIM : H.1.1.16.256

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Persyaratan
Mencapai Gelar Sarjana Hukum
Disetujui Oleh Tim Pembimbing
Pada Tanggal24 April.....2020

Menyetujui:

PEMBIMBING I


BASO SALEWANGENG, S.H.,M.H.
NIDN: 0908059102

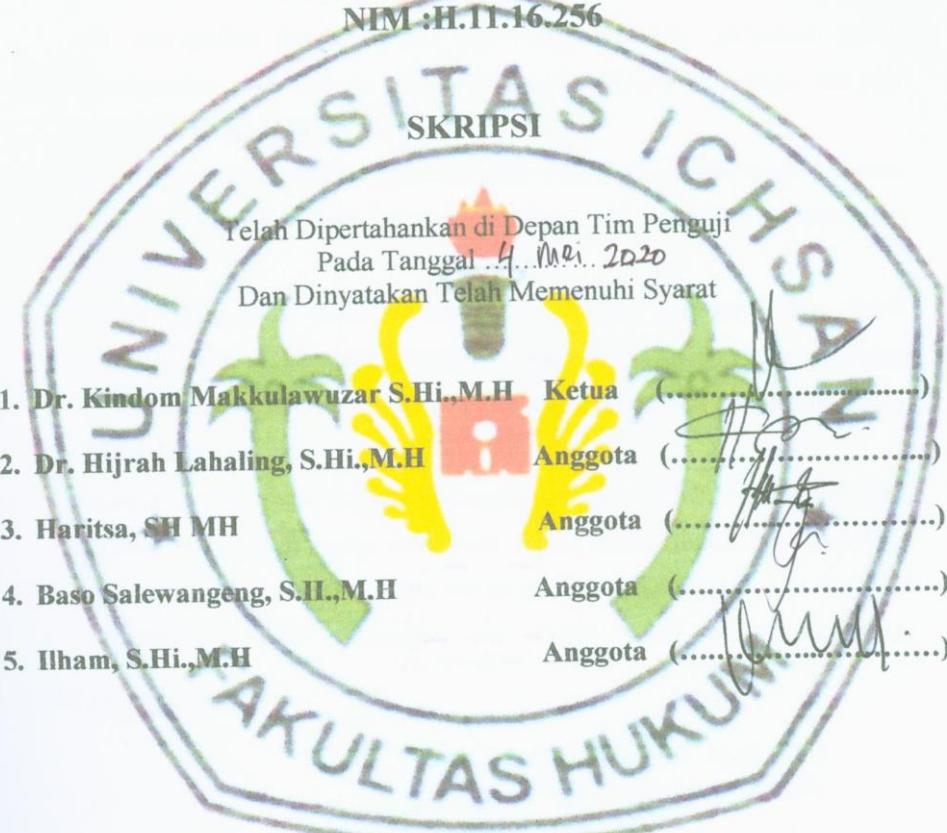
PEMBIMBING II


ILHAM, S.Hi.,M.H
NIDN: 0924098401

LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI

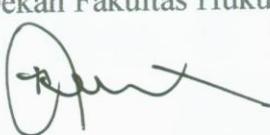
IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN PERMUSYARATAN DESA (BPD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA (Studi Kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kab. Gorontalo Utara)

OLEH:
SYARIFUDIN LUKMAN
NIM :H.11.16.256



1. Dr. Kindom Makkulawuzar S.Hi.,M.H Ketua (.....)
2. Dr. Hijrah Lahaling, S.Hi.,M.H Anggota (.....)
3. Haritsa, SH MH Anggota (.....)
4. Baso Salewangeng, S.H.,M.H Anggota (.....)
5. Ilham, S.Hi.,M.H Anggota (.....)

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum


DR. RUSMULYADI, SH.,MH
NIDN : 0906037503

SURAT PERNYATAAN

Nama : SYARIFUDIN LUKMAN

NIM : H.11.16.256

Kosentrasi : Hukum Tata Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Skripsi ini berjudul "*Implementasi Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara)*" adalah benar-benar asli merupakan karya sendiri dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar sarjana baik di Universitas Ichsan Gorontalo, maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Skripsi ini murni gagasan, rumusan dan Penulisan sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan, saran pembimbing, dan penguji pada saat ujian skripsi ini.
3. Dalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terbukti pernyataan yang saya buat tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik yang berupa pencabutan skripsi.

Demikian Surat Penyataan ini dibuat untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Gorontalo, 20 April 2020
Yang membuat pernyataan



KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT Tuhan yang Maha Esa atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini, skripsi ini adalah upaya penulis memenuhi salah satu syarat ujian, guna untuk mencapai gelar Strata Satu pada Fakultas Ilmu Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.

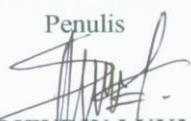
Skripsi ini bertujuan untuk memberikan gambaran dan penjelasan yang menyeluruh dan mendalam mengenai **“Implementasi Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara)”**. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, penulisan Skripsi ini tidak dapat penulis selesaikan. Oleh karena itu penulis menyampaikan banyak terimah kasih kepada YTH:

- 1) Ibunda Djamila Raranta, yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materil serta do'a yang tiada henti-hentinya kepada penulis..
- 2) Bapak Muh. Ichsan Gaffar, S.Ak., M.Ak, Selaku Ketua Yayasan Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Ichsan Gorontalo;
- 3) Bapak Dr. H. Abd. Gaffar La Tjokke, M.Si Selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo;
- 4) Bapak H. Amiruddin. S.Kom., M.Kom Selaku Wakil Rektor I Bidang Akademik Universitas Ichsan Gorontalo;
VI
- 5) Bapak Reyter Biki, SE.,M.Si Selaku Wakil Rektor II Bidang Keuangan dan Kepegawaian Universitas Ichsan Gorontalo;

- 6) Bapak Reza Mediansyah, S.SOS., M.Si Selaku Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama Universitas Ichsan Gorontalo
- 7) Bapak Sudirman Akili. S.IP., M.Si Selaku Wakil Rektor IV Bidang Perencanaan dan Riset Universitas Ichsan Gorontalo.
- 8) Bapak Dr. Rusmulyadi, SH., MH Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo
- 9) Bapak Saharuddin. SH., MH Selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
- 10) Bapak Suardi Rais, SH., MH Selaku Wakil Dekan II Bidang Administrasi dan Keuangan Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
- 11) Bapak Jupri, SH., MH Selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
- 12) Ibu Dr. Hijrah Lahaling. S.Hi., M.H Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
- 13) Bapak Haritsa, SH., MH Selaku Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISAN Gorontalo
- 14) Bapak Baso Salewangeng, SH., MH Selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo sekaligus Pembimbing I penulis yang ^{vii} telah banyak memberikan masukan dan bimbingan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.
- 15) Bapak Ilham, SHi., MH selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo sekaligus Pembimbing II yang telah banyak membimbing dan memberikan masukan kepada penulis

- 15) Bapak Ilham, SHi., MH selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo sekaligus Pembimbing II yang telah banyak membimbing dan memberikan masukan kepada penulis
- 16) Seluruh Staf, Dosen dan Tata Usaha di lingkungan Fakultas Hukum Unisan Gorontalo yang banyak membantu dalam hal pengurusan administrasi dan persyaratan sehingga Penulis dapat sampai ketahap ini.
- 17) Segenap keluarga dan teman yang telah menyemangati dan membantu penyelesaian skripsi ini.
- 18) Teman dekat yang sudah seperti kakak dan orang tua yang tidak henti-hentinya menegur, memberikan nasehat dan juga arahan untuk tetap berproses, penulis ucapan terimakasih yang tak terhingga. .
Akhir kata, sekali lagi penulis mengucapkan ucapan terima kasih yang sangat mendalam atas bantuan serta do'a yang telah diberikan oleh pihak-pihak yang turut serta memberikan ide dan pemikiranya dalam penyusunan Skripsi ini, semoga mendapatkan imbalan amal dari ALLAH SWT, Amiin

Gorontalo, 20 April 2020

Penulis

SYARIFUDIN LUKMAN
NIM : H11.16.256

ABSTRAK

SYARIFUDIN LUKMAN NIM : H.11.16.256. Judul : Implementasi Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara). Dibimbing oleh Bapak Baso Salewangeng selaku Pembimbing I dan Bapak Ilham selaku Pembimbing II.

Tujuan penelitian ini adalah : (1). Untuk mengetahui dan memahami kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam mewujudkan pembentukan peraturan Desa yang partisipatif di Desa Masuara Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara, (2). Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa.

Jenis Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang menggunakan bahan pustaka baik dibidang hukum maupun dibidang lainnya.

Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa (1). proses pembuatan atau penyusunan Peraturan Desa di Desa Masuru masih belum bisa terlaksana dengan baik dikarenakan belum mampu bekerja sama dengan pemerintah desa sehingga membuat Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat membuat Peraturan Desa secara maksimal.. (2) Kendala yang mempengaruhi Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa yaitu :Kurangnya Sumber Daya Manusia atau pemahaman dalam Pembentukan Peraturan Desa, Kurangnya komunikasi yang baik antara pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, Kurangnya fasilitas penunjang kinerja Badan Permusyawaratan Desa..

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat di Rekomendasikan : (1) perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah daerah dan diadakannya pelatihan atau bimbingan teknis cara penyusunan dan perancangan peraturan desa bagi pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, agar bisa menjadi suatu produk hukum tersebut sebagaimana kebutuhan masyarakat ditinjau baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis. (2) bahwa dalam pembahasan, penyusunan dan penetapan Peraturan desa agar aspirasi benar-benar diperhatikan dan partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembahasan, sehingga peraturan desa yang dibuat benar-benar berguna bagi masyarakat desa masuru, serta Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa bisa lebih bekerja sama agar pembuatan peraturan desa bisa lebih maksimal.

Kata Kunci : Badan Permusyawaratan Desa, Peraturan Desa

ABSTRACT

SYARIFUDIN LUKMAN NIM: H.11.16.256. Title: Implementation of the Function of the Village Consultative Body (BPD) in the Formation of Village Regulations (Case study of Masuru Village, Kwandang District, North Gorontalo Regency). Supervised by Mr. Baso Salewangeng as Advisor I and Mr. Ilham as Advisor II.

The objectives of this study are: (1). To know and understand the authority of the Village Consultative Body in realizing the formation of participatory Village regulations in Masuara Village, Kwandang District, North Gorontalo District, (2). To find out what obstacles are faced by the Village Consultative Body in the Formation of Village Regulations.

This type of research uses normative legal research, namely research that uses library materials both in the field of law and in other fields.

The results of this study indicate that (1). the process of making or compiling Village Regulations in Masuru Village still cannot be carried out properly because it has not been able to cooperate with the village government so that the Village Consultative Body is unable to make Village Regulations maximally. (2) Constraints affecting the Function of the Village Consultative Body in Forming Regulations Villages, namely: Lack of Human Resources or understanding in the Formation of Village Regulations, Lack of good communication between the village government and the Village Consultative Body, Lack of facilities to support the performance of the Village Consultative Body.

Based on the results of this research, it can be recommended: (1) special attention is needed from the regional government and the holding of training or technical guidance on how to formulate and design village regulations for the village government and the Village Consultative Body, so that it can become a legal product as community needs are reviewed properly juridically, politically, and sociologically. (2) that in the discussion, preparation and stipulation of village regulations so that aspirations are really considered and community participation is involved in the discussion, so that the village regulations that are made are really useful for the Masuru village community, as well as the Village Consultative Body and the Village Government can work more together. so that the making of village regulations can be maximized.

Keywords: Village Consultative Body, Village Regulation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI.....	iii
SURAT PERNYATAAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah.....	5
1.3. Tujuan Penelitian.....	5
1.4. Manfaat Penelitian.....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	7
2.1 Badan Permusyawaratan Desa	7
2.2 Peraturan Desa	8
2.3 Teori Otonomi Daerah	13
2.4 Teori Otonomi Desa.	21
2.5 Teori Kewenangan.....	22
2.6 Teori Pembentukan Peraturan Perundang- undangan	26
2.7. KerangkaPikir	33
2.8. DefinisiOperasional	34
BAB III METODE PENELITIAN	36
3.1. Jenis Penelitian	36
3.2 Obyek Penelitian.....	36i
3.3 Jenis dan Sumber Data	36
3.4 Teknik dan Pengumpulan Data.....	37
3.5 Teknik Analisis Data.....	x

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	39
4.1. Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa.....	39
4.2. Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa.....	41
BAB V PENUTUP.....	48
5.1. Kesimpulan	48
5.2 Saran.....	49
DAFTAR PUSTAKA	50
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam rangka mencapai tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagai Negara berkembang, Indonesia selalu berusaha untuk mencapai kemajuan di segala bidang sebagaimana yang tertuang di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan keadilan sosial”.

Untuk itu pemerintah telah melaksanakan pembangunan di segala bidang diseluruh wilayah Indonesia baik dipusat, didaerah dan sampai ke desa-desa. Pembangunan pedesaan, merupakan bagian yang integral dari pembangunan nasional dan pembangunan nasional tidak dapat dipisahkan, karena tolak ukur keberhasilan pembangunan nasional sangat ditentukan oleh keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan di desa-desa.

Hal ini dapat terjadi disebabkan bahwa desa merupakan bagian unit terkecil dari wilayah pembangunan sebagaimana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memberikan pengertian Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, merupakan 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 hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dari pengertian tersebut, maka Desa mempunyai kedudukan strategis sebagai ujung tombak serta sebagai tolak ukur dalam melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan nasional secara integral. Dalam Penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Berdasarkan amanat pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa salah satu fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yaitu membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, namun pada praktiknya hal tersebut belum berjalan secara maksimal dikarenakan Badan Permusyawaratan Desa sering tidak dilibatkan dalam Pembentukan Peraturan Desa karena perbedaan paham Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, hal tersebut dikarena kebanyakan anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan lawan politik kepala desa dalam pertarungan pemilihan kepala desa, sehingga pada saat kepala desa terpilih terjadi disintegrasi kewenangan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Dari penjelasan tersebut dapat menimbulkan persoalan bahwa Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan dalam mewujudkan pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis.

Dimensi-dimensi pemerintahan desa. Dr. Taliziduhu dalam bukunya yang ditulis pada tahun 1991 menjelaskan bahwa sebelum berganti nama Badan

Permusyawaratan Desa sebelumnya adalah Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1978, didalam buku ini seperti di Bab 12 sudah menjelaskan beberapa pokok mengenai tugas, bentuk, kedudukan keanggotaan, organisasi, kewajiban, kewenangan dan hak sampai ke tata hubungan akan tetap tidak menjelaskan mengenai peran Badan Permusyawaratan Desa sebagai mitra pemerintah desa dalam pembentukan peraturan desa dan itu tidak dijabarkan sama sekali dalam buku ini sesuai yang penyusun teliti tentang peran anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa.¹

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, Peraturan Desa (Perdes) termasuk jenis peraturan perundangan-undangan lainnya, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Lemahnya partisipasi masyarakat dan pendidikan masyarakat di desa merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi ditingkat desa. Sampai sekarang, elite desa tidak mempunyai pemahaman mengenai Peraturan Desa, dan Pemerintahan desa dan juga kurangnya ketersediaan fasilitas yang memadai sehingga terjadi kendala dalam pembentukan Peraturan Desa.

Untuk mewujudkan tujuan penataan desa sebagaimana yang diamanatkan pada Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, dibutuhkan Peraturan Desa sebagai pedoman dan aturan hukum yang mengikat.

¹Ndraha, Taliziduhu, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta : PT Bumi Aksara, 1991

Dari hal tersebut menunjukan bahwa betapa pentingnya Peraturan Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perangkat desa terdiri dari sekretaris desa, pelaksanaan kewilayahan, dan pelaksana teknis. Selain itu, ada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. Dari hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa Badan Permusyaarat Desa (BPD) selaku lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan di desa yang seharusnya bekerjasama dengan perangkat desa dalam pembentukan Peraturan Desa secara partisipatif dengan menampung hal-hal yang menjadi aspirasi masyarakat desa dan kebutuhan masyarakat desa. Akan tetapi, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak dapat menjalankan peran dan fungsinya sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang dikarenakan belum mampu bermitra dengan Pemerintah Desa sehingga membuat Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat membuat dan menetapkan Peraturan Desa secara maksimal. Berdasarkan latar belakang diatas, maka penyusun merasa tertarik melakukan penelitian proses serta kendala yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa di Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo dalam pembentukan peraturan Desa (Perdes). Dengan demikian penyusun memandang perlu melakuakn penelitian dengan judul: **“IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA (Study Kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara).”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka permasalahan dalam proposal ini dirumuskan sebagai berikut:

- 1.2.1. Sejauh mana kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembentukan Peraturan Desa?
- 1.2.2. Apa saja kendala Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap faktor mendasar mitra Pemerintah Desa yakni Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang kurang optimal dalam proses pengawasan. Untuk itu penelitian ini bertujuan untuk:

- 1.3.1. Untuk mengetahui dan memahami kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam mewujudkan pembentukan Peraturan Desa yang partisipatif di Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara.
- 1.3.2. Untuk mengetahui mekanisme pembentukan Peraturan Desa.

1.4. Manfaat Penelitian

- 1.4.1. Untuk menjadi panduan bagi peneliti, dan penulisan ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam proses ilmu pengetahuan, dan pembelajaran bagi mahasiswa dalam mengetahui serta menganalisis mengapa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) belum dapat mewujudkan pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif di Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kemudian tulisan

ini juga diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi masyarakat untuk mengetahui peran Badan Permusyawaratan Desa dalam mewujudkan pembentukan Peraturan Desa yang partisipatif di Kabupaten Gorontalo Utara.

1.4.2. Sebagai salah satu syarat akademik bagi peneliti untuk menyelesaikan Strata Satu pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perwujudan demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Disebut juga badan pembuat kebijakan (Nurcholis, 2005:140). Atau merupakan lembaga legislative desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, bersama-sama Pemerintah Desa yang membuat Peraturan Desa dan menetapkan Peraturan Desa (Widjaja, 2003:27).

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai lembaga penyelenggaran Pemerintahan Desa dalam setiap desa berfungsi mengayomi masyarakatnya. Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah desa, serta menetapkan peraturan yang ada didesa tersebut sehingga tugas yang dijalankan dapat dipertanggungjawabkan.

Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsure penyelenggara pemerintahan desa. Sehingganya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua lembaga yaitu Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintahan Desa. Pemerintah berfungsi sebagai penyelenggaraan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa sedangkan Badan Permusyawaratan Desa berfungsi sebagai pengawasan kinerja kepala desa dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Atas fungsi tersebut Badan Permusyawaratan Desa memiliki hak atas wewenang yang harus dilakukan.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 1 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi meliputi

- a. Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Sedangkan hak dari Badan Permusyawaratan Desa menurut pasal 37 yaitu:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDesa).

2.2. Peraturan Desa

Pengertian Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat sesuai dengan asal-usul dan adat istiadatnya. Setiap Peraturan Desa hanya berlaku diwilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Peraturan Desa.

Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, Badan Permusyawaratan Desa sebagai mitra Kepala Desa dalam membentuk Peraturan Desa perlu memahami teknik penyusunan dan asas-asas dalam membentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan. Bawa sesuai pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik yaitu:

a. Asas kejelasan tujuan

Yang dimaksud dengan “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Yang dimaksud dengan “kelembagaan atau organ pembentuk” yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;

c. Asas kesesuaian antara jenis

Yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;

d. Asas dapat dilaksanakan

Yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara;

f. Asas kejelasan urusan

Yang dimaksud dengan asas kejelasan urusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

g. Asas keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulain dari perencanaan, persiapan, penyuusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang

seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala desa harus disusun secara benar dan harus sesuai kaidah-kaidah hukum, teknik penyusunan dan asas yang terkandung dalam dalam materi muatannya. Berdasarkan pasal 6 ayat (1) undang-undang nomor 12 tahun 2011 menjelaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

a. Asas pengayoman

Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas kemanusiaan

Asas kemanusiaan adalah adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas kebangsaan

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republic Indonesia.

d. Kekeluargaan

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas kenusantaraan

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan pertauran perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan pancasila.

f. Asas Bhineka tunggal ika

Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Asas keadilan

Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara Indonesia tanpa terkecuali.

h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan gender atau status social.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Asas keseimbangan , keserasian dan keselarasan

Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

2.3. Teori Otonomi Daerah

Pengertian “Otonomi Daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi daerah menurut Rozali Abdullah adalah kepala daerah yang diberi tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah tidak banyak memiliki ragam dan jenisnya.

Otonomi daerah menurut Mahfud MD adalah pemberian kebebasan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintahan daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Berdasarkan pengertian tersebut, otonomi daerah berarti kebebasan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah sebagai wujud dalam Otonomi Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat tiga asas yaitu:

2.3.1. Desentralisasi

Pemerintah daerah identik dengan desentralisasi. Kata desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “de” yang artinya lepas dan “centrum” artinya pusat. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Selanjutnya, pengertian desentralisasi adalah penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan. Bayu Surianingrat mengatakan desentralisasi dibagi menjadi dua yaitu Desentralisasi teritorial dan Desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Batas pengaturan yang dimaksud adalah Daerah. Desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu.

Selanjutnya, pengertian desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Secara normatif, penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pihak lain (pemerintah daerah) untuk dilaksanakan disebut dengan desentralisasi.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam pemerintahan merupakan kebalikan sentralisasi.

Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan, yang secara khusus, persoalan di daerah dilimpahkan kepada pemerintahan daerah.

2.3.2. Dekonsentrasi

Asas penyelenggaraan pemerintahan disamping desentralisasi ada pula dekonsentrasi. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dekonsentrasi adalah 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/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Kartasapoetra, mengatakan Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah.

Bulthuis, mengartikan dekonsentrasi sebagai;

- a. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/ pemerintah yang satu kepada yang lain;

- b. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas dari pejabat yang kepada siapa kewenangan itu diserahkan;
- c. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat memberikan perintah kepada pejabat yang diserahi kewenangan mengenai pengambilan/perbuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu;
- d. Pejabat yang menyerahkan itu dapat mengganti keputusan yang diambil/dibuat oleh pejabat yang diserahi kewenangan itu dapat mengganti pejabat yang diserahi kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.

2.3.3. Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Tugas Pembantuan (*Medebewind*) menurut Abu Bakar Busra dan Abu Daud Busroh, adalah tugas Pemerintah Daerah untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Menurut Bagir Manan, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan adalah (*medebewind*) keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu

wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Jadi tugas pembantuan merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu:

- a. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya;
- b. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom tidak mempunya kelonggaran untuk menyelesaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberikan kemungkinan untuk itu;
- c. Yang dapat diserahi tugas pembantuan hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

Sehingga tugas pembantuan diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk diminta bantuan kepada pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan.

Harsono, menulis bahwa pada tugas pembantuan, penyerahan yang dilakukan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara menjalankan, sedangkan prinsip-prinsipnya (dasar-dasarnya) ditetapkan pemerintah pusat sendiri. Selanjutnya, menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah

otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Penyelenggaraan atas tugas pembantuan, adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan pemerintah kepada kepala daerah dan/ atau desa, dari pemerintah Provinsi Kabupaten dan atau Desa, serta dari Pemerintah Kabupaten kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan, diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan dasar desentralisasi dan dekonsentrasi. Tujuan tugas pembantuan, adalah memperlancar tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk daerah dan desa.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya, kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususannya serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya, kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya

ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat.

Untuk itu, pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan reaktivitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah, untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan, harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah, baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya, Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan, adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya, terkait dalam penjelasan tentang teori otonomi yang sudah dijelaskan sebelumnya, hakikatnya otonomi diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam hal ini yang dimaksud adalah pemerintahan desa dikaitkan dengan peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dalam pembentukan Peraturan Desa dengan teori otonomi yang sebelumnya, sudah dijelaskan bahwa hakikatnya otonomi diberikan kepada rakyat untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, yang dalam hal ini yang berwenang adalah Kepala Desa beserta perangkat desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang mempunyai peran dan fungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan Desa dan pembentukan Peraturan Desa yang partisipatif sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang ada di desa.

2.4. Teori Otonomi Desa

Otonomi desa yang merupakan otonomi asli telah diamanatkan dalam Konstitusi Republik Indonesia yakni dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2), yaitu sebagai berikut:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam UU“.

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan pengembangan masyarakat, dimana desa tidak sebagai bawahan daerah, tetapi sebaliknya sebagai masyarakat mandiri yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri.

Desa diberi kewenangan, untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai wujud demokrasi desa, dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan

wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif, yang mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan Perdes bersama Kades; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan melakukan pengawasan kinerja Kades. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan hak sepenuhnya kepada Desa dalam hal ini, Kepala Desa sebagai penyelenggaran pemerintahan desa, untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sendiri terkait perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan masyarakat untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa.

2.5. Teori Kewenangan

Atribusi, delegasi, dan mandat merupakan sumber wewenang yang sangat penting bagi suatu negara hukum yang demokratis, sesuai dengan salah satu asas negara hukum demokratis, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas berdasarkan prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundangan-undangan, artinya sumber dari pemerintah berdasarkan perundang-undangan. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Sumber wewenang atribusi (legislators) dapat dibedakan menjadi dua, ada yang diperoleh dari pemerintahan ditingkat pusat dan pemerintahan ditingkat daerah. Atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan ditingkat pusat, bersumber dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berupa Undang-Undang Dasar (UUD) dan

ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) lainnya dan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama pemerintah berupa Undang-Undang, sedangkan atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan ditingkat daerah, bersumber dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintahan di Daerah berupa Peraturan Daerah (PERDA).

Indroharto, membedakan wewenang pemerintahan baru (Legislators) antara *Original Legislators* untuk ditingkat pusat ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pembentuk Konstitusi dan Dewan Permusyawaratan Rakyat (DPR) bersama Pemerintah melahirkan Undang-Undang, Sedangkan untuk tingkat Daerah adalah Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah DPRD dan Pemerintah Daerah (PEMDA) melahirkan Peraturan Daerah (PERDA).

Akhirnya, *delegated legislators* adalah Presiden berdasarkan satu ketentuan Undang-Undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah (PP) yang menciptakan wewenang pemerintahan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN). Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi: kadang-kadang mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Secara umum kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah bersumber pada tiga hal, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Bagirmanan mengemukakan bahwa pengaturan dekonsentrasi demikian berhubungan erat dalam wewenang Administrasi Negara. Pengaturan dekonsentrasi baru menjadi wewenang pembentuk Undang-Undang apabila Administrasi Negara bermaksud “mengalihkan” wewenang itu pada badan-badan

diluar Administrasi Negara yang bersangkutan. Berdasarkan pendapat tersebut diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintah dengan pola sentralisasi belum ada suatu pembagian wewenang pemerintah pusat dengan daerah.

Philipus M. Hadjon²⁷ mengutip Pasal 10;3 AWB," delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat beslit) oleh Pejabat Tun kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi wewenang pihak lain tersebut.

J.B.J.M.Ten Berge mengemukakan syarat delegasi sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undang, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan Perundang-Undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut. Peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa organ pemerintah pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak berdasarkan pada suatu delegasi wewenang karena organ pemerintah pusat dengan organ pemerintah pusat yang di daerah terdapat hubungan hierarki.

Philipus M. Hadjon, berpendapat mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat. Dalam mandat ini juga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan.

Bintan Saragih, istilah mandat berasal dari J.J. Rousseau kemudian melahirkan dua macam teori mandat, yakni teori mandat imperatif dan teori mandat bebas. Menurut teori mandat imperatif, si wakil menjadi wakil karena memperoleh instruksi tegas dan telah ditentukan dengan rinci oleh mandans, sedangkan menurut teori mandat bebas, mandataris setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung dari instruksi yang diberikan oleh mandans. Jadi mandataris dapat bertindak bebas karena ia memperoleh kepercayaan dari mandans. Hal yang penting, adalah kesadaran hukum dari mandataris dan bukan instruksi.

Dzauli Bahar penggunaan istilah mandataris dalam hubungan fungsional antar Majelis Permusyawaratan Rayat (MPR)-Presiden, bukan merupakan hal yang salah. Menurut Dzauli Bahar, Hukum Perdata Eropa Kontinental (Belanda) memberikan arti mandat adalah kuasa penuh untuk mewakili si pemberi kuasa, sedangkan menurut hukum anglo saxon merupakan suatu intruksi, dimana mandat menurut tafsiran bahasa Inggris mencakup *political representation*.

Selain itu, Rosjidi Ranggawidjaja, dengan mengikuti pendapat Heinrich Triepel, menyatakan bahwa mandat merupakan *opdracht/suruhan* kepada suatu

alat atau perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensi sendiri maupun berupa tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang dengan diberikan kekuasaan penuh kepada suatu objek lain untuk melaksanakan kompetensi sipemberi mandat atas nama sipemberi mandat.

Jadi mandat sama halnya dengan suatu kuasa khusus untuk melaksanakan suatu hal tertentu. Dari keterangan yang dijelaskan tersebut, menurut beberapa sumber dan pakar tersebut, mengenai teori kewenangan yaitu Atribusi, Delegasi, dan Mandat bahwa setiap perbuatan pemerintah harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Jadi dalam hal ini, kewenangan yang dimiliki oleh BPD sebagai lembaga yang menjalankan urusan pemerintahan di desa diperoleh langsung dari UU. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberi kewenangan kepada BPD sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahannya yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Selanjutnya, tanpa disertai kewenangan tersebut yang diatur oleh UU Nomor 6 Tahun 2014, BPD tidak dapat menyelenggarakan segala kegiatan urusan pemerintahan di desa yang salah satunya adalah pembentukan Perdes.

2.6. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagai konsekuensi dari negara hukum, semua Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia harus bersumber dari penjabaran UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi baik sistem, asas idiosi, politik, ekonomi, sosial, dan budaya hukum. Pasal 22A Perubahan UUD 1945 merumuskan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan UU diatur dengan UU.

Sebagai penjabaran dari konstitusi, maka peraturan perundang-undangan mempunyai aspek formil dan materil. Aspek formil atau aspek procedural berhubungan dengan landasan formal konstitusional untuk memberikan legitimasi prosedural terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan aspek materiil berhubungan dengan materi muatan yang merupakan penjabaran dari peraturan Perundang-Undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

Pasal 7 ayat (1):

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan Hierarki yang dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) Berdasarkan kedua ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dalam hal pelaksanaanya harus tunduk pada asas hierarki yang diartikan bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Jenis peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahakamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1) diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kaidah-kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Landasan Filosofis

Merupakan dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar citacita sewaktu menuangkan hasran dan kebijakan dalam suatu rencana atau draft peraturan perundang-undangan harus memperhatikan nilai moral dan etika masyarakat. Harus memberikan indikasi fakta-fakta atau keadaan yang nyata dan terjadi didalam masyarakat sehingga dapat sesuai dengan kebutuhan, kebiasaan, harapan, dan perubahan dalam masyarakat.

2. Landasan Politis

Merupakan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan negara. Dengan demikian, landasan politik dimaksudkan agar produk hukum yang diterbitkan oleh pejabat/lembaga

yang berwenang dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah masyarakat.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis didasar pertimbangan berkaitan dengan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi apabila peraturan perundang-undangan tersebut berkaitan langsung dengan substansi peraturan perundang-undangan, tersebut yang dicantumkan dalam dasar hukum “Mengingat”.

Dengan demikian landasan yuridis yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan peraturan termasuk di dalamnya kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan, apakah kewenangan seorang pejabat atau badan/lembaga. Dasar ini sangat penting, sebab bila tidak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau badan/lembaga tidak berwenang mengeluarkan peraturan.

Asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada Pasal 5 dijelaskan dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan;

Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

Adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tidak tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

d. Asas dapat dilaksanakan;

Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

f. Asas kejelasan rumusan;

Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas keterbukaan;

Adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

Pada umumnya, terdapat berbagai asas-asas atau prinsip hukum umum (*general principles of law*) yang harus diperhatikan dalam Per Undang-Undangan, antara lain yaitu :

- a. *Asas lex superior derogat lege inferiori*, yaitu Undang-Undang yang lebih tinggi tingkatan atau hierarkinya akan didahulukan berlakunya daripada Undang-Undang yang lebih rendah dan sebaliknya Undang-Undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi tingkatannya;
- b. *Asas lex specialis derogat lege generali*, yaitu Undang-Undang yang bersifat khusus didahulukan berlakunya daripada Undang-Undang yang bersifat umum;
- c. *Asas lex posterior derogat lege priori*, yaitu Undang-Undang yang lebih baru atau yang terbit kemudian, didahulukan berlakunya dari pada UU yang terdahulu atau yang terbit lebih dahulu;
- d. *Asas lex neminem cogit ad impossabilia*, yaitu Undang-Undang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak

mungkin dilakukan atau sering disebut dengan asas kepatutan (*bilijkheid*);

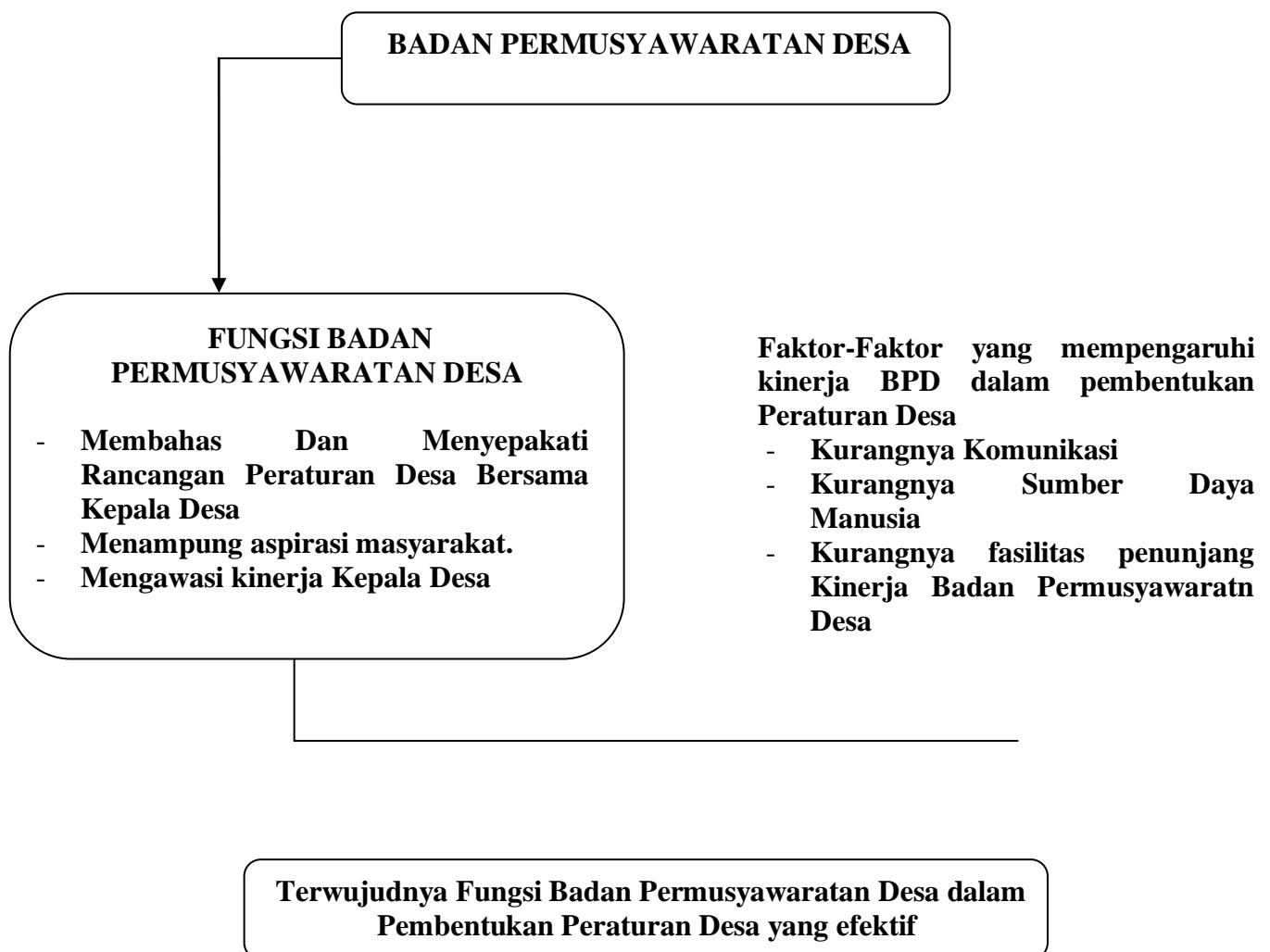
- e. *Asas lex perfecta*, yaitu Undang-Undang tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal;
- f. *Asas retroactive*, yaitu Undang-Undang tidak dimaksudkan untuk berlaku surut (*statutes are not intended to have retroactive effect*) karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Selanjutnya, dalam perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Progam Legislasi Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- e. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
- f. Rencana Pembangunan Jangka Menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

2.7. Kerangka Pikir

- UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA
- PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 43 TAHUN 2014 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA
- PERATURAN DAERAH KABUPATEN GORONTALO UTARA NOMOR 1 TAHUN 2017 TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA
- PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 110 TAHUN 2016 TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA



2.8. Definisi Operasional

Untuk mengupayakan agar tidak terjadi penyimpangan dan kesalahpahaman dalam mengartikan konsep-konsep pokok dalam penelitian ini, maka penelitian ini ditentukan bahwa:

1. Implementasi adalah pelaksanaan atau Penerapan
2. Pemerintah Desa Adalah organisasi dalam pemerintahan desa, yang melaksanakan pemerintahan penyelenggaraan pemerintahan desa, pejabat/aparatur desa tersebut yaitu kepala desa, sekretaris desa dan staf desa lainnya. Kata implementasi sendiri berasal dari bahasa inggris “to implement” yang artinya mengimplementasikan. Tak hanya sekedar aktifitas, implementasi merupakan suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius juga mengacu pada norma-norma tertentu guna mencapai tujuan kegiatan.
3. Badan Permusyawratan Desa yang selanjutnya disebut dengan BPD adalah badan selaku mitra kepala desa dalam menyelenggarakan pemerintah desa sebagai fungsi legislasi, Badan Permusyawratan Desa yang sebelumnya disebut badan perwakilan desa memiliki fungsi menetapkan peraturan desa, bersama kepala desa menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta menjadi fungsi control dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
4. Peraturan desa yang selanjutnya disebut Perdes adalah produk hukum yang dibuat oleh pemerintah desa dalam menjalankan pembangunan desa demi tercapainya kesejahteraan masyarakat dan desa secara menyeluruh. Peraturan

desa adalah bentuk regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah desa sebagaimana kabupaten membuat peraturan daerah. Peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa dan badan permusyawaratan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi soial budaya masyarakat desa setempat.²

² Nurcholis, Hanif. *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga, 2011

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dilakukan dalam usaha untuk memperoleh data yang akurat serta dipertanggungjawabkan kebenarannya. Penelitian hukum, merupakan hal yang ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga, diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul.

3.1. Jenis Penelitian Normatif.

Penelitian normatif yaitu penelitian yang menggunakan bahan pustaka baik dibidang hukum maupun dibidang lainnya.

3.2. Objek penelitian

Yang menjadi objek penelitian adalah Pemerintah Desa Khususnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara dalam hal Pembentukan Peraturan Desa.

3.3. Jenis dan Sumber Data

1. Data Sekunder

Dalam penelitian ini yang juga menggunakan pendekatan normative serta dikomparasi dengan bahan-bahan hukum maka bahan hukum yang digunakan menjadi data sekunder dalam melaksanakan penelitian ini adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah serta

literature-literatur ilmiah dibidang hukum berupa buku-buku dan jurnal penelitian.³

2. Data Primer

Data primer, adalah data utama yang diperoleh dari pengkajian pada objek penelitian, yang diperoleh langsung dari responden yang berhubungan dengan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Desa Yang efektif di Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Pengumpulan data, dilakukan melalui Studi Kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip, mencatat, dan memahami berbagai literatur yang terkait dengan objek penelitian baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

3.5. Teknik Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu memberikan arti dan makna dari setiap data yang diperoleh dengan cara menggambarkan atau menguraikan hasil penelitian dengan bentuk uraian kalimat secara terperinci, kemudian dalam uraian tersebut dapat ditarik

³ Peter Mahmud, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Predana Media Group, 2008.

kesimpulan mengenai Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Desa Yang Partisipatif Di desa masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten Gorontalo Utara Provinsi Gorontalo.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Pemerintah desa berfungsi menyelenggarakan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Sesuai dengan prinsip demokrasi, Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota. Sesuai pasal 19 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 1 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan pasal 55 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 1 Tahun 2017 menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa memiliki kewenangan :

1. Mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi;
2. Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan/atau tertulis;
3. Membentuk Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
4. Mengajukan rancangan Peraturan Desa yang menjadi kewenangannya;
5. Melaksanakan monitoring dan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, APB Desa dan evaluasi kinerja Kepala Desa;

6. Meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
7. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
8. Melaporkan telah terjadi pelanggaran atas larangan Kepala Desa oleh Kepala Desa kepada Bupati;
9. Mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta mempelopori penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik;
10. Menyusun peraturan tata tertib BPD;
11. Menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidentil kepada Bupati melalui Camat;
12. Menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada Kepala Desa untuk dialokasikan dalam Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa;
13. Mengelola biaya operasional BPD;
14. Mengusulkan pembentukan Forum Komunikasi Antar Kelembagaan Desa kepada Kepala Desa;
15. Melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; dan
16. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan pemerintah terkecil sekalipun perlu memiliki lembaga yang mampu menciptakan *check and balance* dalam pembangunan masyarakat desa yaitu lembaga yang memiliki hak pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah desa oleh kepala desa adalah Badan permusyawaratan Desa seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam pasal 55 ayat (c) yaitu melakukan pengawasan kinerja kepala desa. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan kinerja kepala desa sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak, dan untuk mengetahui kesulitan apa saja yang dijumpai oleh pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan.

Dengan adanya pengawasan maka tugas kepala desa dapat diringankan karena kepala desa tidak mungkin dapat melihat kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi untuk memperbaiki kesalahan, maka pemerintahan yang bersih dan efektif akan terlaksana dalam penyelenggarannya.

4.2. Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa.

Dalam rangka mengatur urusan masyarakat setempat tersebut desa dapat membuat Peraturan Desa sebagaimana tercantum pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Desa yaitu bentuk Regulasi yang dibuat oleh Pemerintah Desa sebagaimana Kabupaten membuat Peraturan Daerah. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan

Pemerintahan Desa yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi social budaya masyarakat desa setempat.

Berdasarkan pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa menjelaskan bahwa :

1. Badan Permusyawaratan Desa dapat menyusun dan mengusulkan rancangan peraturan desa
2. Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang rencana pembangunan jangka menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan rancangan Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa.
3. Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan BPD.

Isi Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta norma kesusilaan masyarakat. Peraturan desa dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan desa harus dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi :

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Berdasarkan pasal 80 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa menjelaskan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Desa usul Badan Permusyawaratan Desa dilakukan dengan tingkat pembicaraan yaitu :

- a. penjelasan Pimpinan BPD mengenai rancangan Peraturan Desa;
- b. penyampaian pandangan atau pendapat Kepala Desa;
- c. tanggapan dan/atau jawaban anggota BPD terhadap pandangan dan pendapat Kepala Desa;
- d. pembahasan materi rancangan Peraturan Desa antara BPD dengan Kepala Desa dan/atau Perangkat Desa; dan
- e. penyampaian hasil pembahasan materi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud huruf d oleh Pimpinan BPD dan Pengambilan keputusan.

Dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan harus sesuai Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah menetapkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, perundangan, dan

penyebarluasan. Dalam penyusunan peraturan desa, rancangan peraturan desa dapat diprakarsai oleh pemerintah desa dan dapat berasal dari usul inisiatif Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Jika berasal dari Pemerintah Desa maka Kepala Desa yang menyiapkan rancangan Peraturan Desa tersebut, sedangkan jika berasal dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD), maka Badan Permusyawaratan Desa yang menyiapkan rancangan Peraturan Desa tersebut. Terhadap rancangan Peraturan desa baik dari pemerintah desa maupun dari Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat juga berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis. Selanjutnya rancangan peraturan desa dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Rancangan peraturan desa yang berasal dari pemerintah desa dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama badan Permusyawaratan Desa.

Untuk rancangan peraturan desa tentang anggaran pendapatan belanja desa, pungutan, dan penataan ruang yang telah disetujui bersama Badan permusyawaratan Desa, sebelum ditetapkan oleh kepala desa paling lama 3 (tiga) hari harus disampaikan oleh kepala desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi. Kemudian hasil evaluasi disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada kepala desa, paling lama 20 (dua puluh hari) sejak diterimanya rancangan perturan desa. Apabila Bupati/Walikota belum memberikan hasil evaluasi rancangan Anggaran pendapatan belanja desa tersebut, maka kepala desa dapat menetapkan rancangan peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa menjadi peraturan desa.

Dalam Negara demokrasi pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki unsur yang sangat penting dalam pembentukannya. Dalam merumuskan dan menetapkan peraturan desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) masih mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, Dimana Peraturan tersebut dalam pembuatannya berdominan pada perundang-undangan diatasnya yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam bidang legislasi adalah merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama dengan pemerintah desa. Fungsi legislasi dalam pelaksanaannya oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yaitu sebagai berikut :

1.2.1. Merumuskan peraturan desa bersama dengan pemerintahan desa.

Proses yang dilakukan oleh dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan kepala desa dalam merumuskan peraturan desa antara lain sebagai berikut :

- a. Pemerintah desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) mengundang anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menyampaikan maksudnya membentuk Peraturan Desa dengan menyampaikan pokok-pokok dalam peraturan desa yang akan diajukan.
- b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terlebih dahulu mengajukan rancangan peraturan desa, demikian halnya dengan pemerintah desa juga mengajukan rancangan peraturan desa.

- c. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memberikan masukan atau usul untuk melengkapi atau menyempurnakan rancangan peraturan desa.
- d. Ketua Badan Permusyawaratan Desa menyampaikan usulan tersebut kepada pemerintah desa untuk diagendakan.
- e. Badan Permusyawaratan Desa mengadakan rapat dengan pemerintah desa kurang lebih satu sampai dua kali untuk memperoleh kesepakatan bersama.

1.2.2. Menetapkan Peraturan desa bersama-sama pemerintah desa.

Setelah Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa mengajukan rancangan peraturan desa kemudian dibahas bersama-sama didalam rapat Badan Permusyawaratan Desa dan setelah mengalami penambahan dan perubahan, kemudian rancangan peraturan desa tersebut disahkan dan disetujui menjadi peraturan desa.

Dalam menetapkan peraturan desa, antara Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa sama-sama memiliki peran yang sangat penting yaitu :

- a. Badan Permusyawaratan Desa menyetujui dikeluarkannya peraturan desa;
- b. Kepala Desa menandatangani peraturan desa tersebut;
- c. Badan Permusyawaratan Desa membuat berita acara tentang peraturan desa yang ditetapkan; dan
- d. Badan Permusyawaratan Desa mensosialisasikan Peraturan desa yang telah disetujui kepada masyarakat.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, BPD berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain BPD, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Berdasarkan penjelasan diatas tentang fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Masuru Kecamatan Kwandang dalam membuat Peraturan desa belum maksimal sesuai dengan amanat Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa dikarenakan Badan Permusyawaratan desa maupun pemerintah desa belum sepenuhnya memahami proses atau mekanisme pembuatan peraturan desa. selain itu kurangnya komunikasi yang baik antara Badan Permusyawaratan Desa maupun Pemerintah desa menjadi faktor kendala dalam pembuatan peraturan di desa masuru kecamatan kwandang.

Didalam pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa berkeudukan sejajar dengan pemerintah desa. Pengertian sejajar disini adalah bahwa kedudukan Badan Permusyawaratan Desa tidak lebih rendah dan tidak lebih tinggi dan bukan merupakan bagian dari pemerintah desa.

BAB V

PENUTUP

5.1. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan oleh penyusun dapat diambil kesimpulan :

1. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Badan Permusyawaratan Desa telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa dan juga Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa. namun dalam proses pembuatan atau penyusunan Peraturan Desa di Desa Masuru masih belum bisa terlaksana dengan baik dikarenakan belum mampu bekerja sama dengan pemerintah desa sehingga membuat Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat membuat Peraturan Desa secara maksimal.
2. Kendala yang mempengaruhi Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa yaitu :
 - a. Kurangnya Sumber Daya Manusia atau pemahaman dalam Pembentukan Peraturan Desa.
 - b. Kurangnya komunikasi yang baik antara pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
 - c. Kurangnya fasilitas penunjang kinerja Badan Permusyawaratan Desa.

5.2. SARAN

Dari kseimpulan diatas penyusun menyarankan beberapa hal sebagai berikut :

1. perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah daerah dan diadakannya pelatihan atau bimbingan teknis cara penyusunan dan perancangan peraturan desa bagi pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, agar bisa menjadi suatu produk hukum tersebut sebagaimana kebutuhan masyarakat ditinjau baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis.
2. bahwa dalam pembahasan, penyusunan dan penetapan Peraturan desa agar aspirasi benar-benar diperhatikan dan partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembahasan, sehingga peraturan desa yang dibuat benar-benar berguna bagi masyarakat desa masru, serta Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa bisa lebih bekerja sama agar pembuatan peraturan desa bisa lebih maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Solehkan, , 2012. *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Setara Pres.Jakarta:

Marzuki, 2008.Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Predana Media Group,Jakarta:

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

Ndraha, Taliziduhu,1991.*Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, PT Bumi Aksara, Jakarta :

Kusnardi, Moh dan Saragih, Bintan R, 2005. *Ilmu Negara*, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta:

Misdiyanti,1993.*Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*. Bumi Aksara. Jakarta:

Wasistiono, Sadu dan Tahir,2007 M.Irawan. *Prospek Pengembangan Desa*. CV Fokus Media, Bandung:

Widjaja, HAW,2004.*Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta:.

Y.W. Sunindhia.1996.*Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta:

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 1 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa

RIWAYAT HIDUP

Nama : Syarifudin Lukman

NIM : H.11.16.256

Fakultas : Hukum

Program Studi : Ilmu Hukum

Tempat Tanggal Lahir: Gentuma, 12 Oktober 1993

Nama Orang Tua

- Ayah : Lukman

- Ibu : Djamila Raranta

Saudara

- Kakak : - Suryanti Laane

- Suryani Lukman

Riwayat Pendidikan :

NO	TAHUN	JENJANG	TEMPAT	KET
1	2000-2006	SDN 1 Gentuma	Gentuma	Berijazah
2	2006-2009	SMPN 1 Gentuma	Gentuma	Berijazah
3	2009-2012	SMA Negeri 1 Bokat	Buol	Berijazah
4	2016-2020	Fakultas Hukum	Universitas Ichsan Gorontalo	Berijazah



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS IHSAN
(UNISAN) GORONTALO**

SURAT KEPUTUSAN MENDIKNAS RI NOMOR 84/D/O/2001
Jl. Achmad Nadjamuddin No. 17 Telp (0435) 829975 Fax (0435) 829976 Gorontalo

SURAT REKOMENDASI BEBAS PLAGIASI

No. 0482/UNISAN-G/S-BP/IV/2020

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	:	Sunarto Taliki, M.Kom
NIDN	:	0906058301
Unit Kerja	:	Pustikom, Universitas Ichsan Gorontalo

Dengan ini Menyatakan bahwa :

Nama Mahasiswa	:	SYARIFUDIN LUKMAN
NIM	:	H1116256
Program Studi	:	Ilmu Hukum (S1)
Fakultas	:	Fakultas Hukum
Judul Skripsi	:	IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA (Studi Kasus Desa Masuru Kecamatan Kwandang Kabupaten

Sesuai dengan hasil pengecekan tingkat kemiripan skripsi melalui aplikasi Turnitin untuk judul skripsi di atas diperoleh hasil Similarity sebesar 34%, berdasarkan SK Rektor No. 237/UNISAN-G/SK/IX/2019 tentang Panduan Pencegahan dan Penanggulangan Plagiarisme, bahwa batas kemiripan skripsi maksimal 35% dan sesuai dengan Surat Pernyataan dari kedua Pembimbing yang bersangkutan menyatakan bahwa isi softcopy skripsi yang diolah di Turnitin SAMA ISINYA dengan Skripsi Aslinya serta format penulisannya sudah sesuai dengan Buku Panduan Penulisan Skripsi, untuk itu skripsi tersebut di atas dinyatakan BEBAS PLAGIASI dan layak untuk diujiankan.

Demikian surat rekomendasi ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Gorontalo, 04 Agustus 2020
Tim Verifikasi,



Sunarto Taliki, M.Kom
NIDN. 0906058301

Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Program Studi
3. Pembimbing I dan Pembimbing II
4. Yang bersangkutan
5. Arsip

**SKRIPSI_H1116256_SYARIFUDIN LUKMAN_IMPLEMENTASI
FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DESA (STUDY KASUS DESA
MASURU)_2020**

ORIGINALITY REPORT

34%	33%	15%	26%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	digilib.unila.ac.id	14%
2	id.scribd.com	5%
3	Submitted to Universitas Islam Indonesia	2%
4	jdih.sultengprov.go.id	2%
5	repository.uinjkt.ac.id	2%
6	mafiadoc.com	2%
7	www.scribd.com	2%
8	id.123dok.com	1%

9	repository.uin-alauddin.ac.id Internet Source	1 %
10	Submitted to Sultan Agung Islamic University Student Paper	1 %
11	repository.unhas.ac.id Internet Source	1 %
12	es.scribd.com Internet Source	1 %
13	Submitted to Sriwijaya University Student Paper	<1 %
14	Submitted to State Islamic University of Alauddin Makassar Student Paper	<1 %
15	desamanjung.blogspot.com Internet Source	<1 %
16	repo.apmd.ac.id Internet Source	<1 %
17	jurnal.um-palembang.ac.id Internet Source	<1 %
18	Submitted to LL Dikti IX Turnitin Consortium Student Paper	<1 %

Exclude quotes On

Exclude bibliography On

Exclude matches < 25 words