

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa sebagai daerah otonom memiliki hak untuk mengurus dan mengatur daerahnya sebagaimana diatur dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Adanya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa ini diharapkan bisa mengakomodir segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa menjadi lebih baik.¹ Dalam undang-undang tersebut menjelaskan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²

Sebagai kesatuan masyarakat yang mempunyai wilayah, penduduk, dan pemerintahannya sendiri, keberadaan desa sudah diakui dan sudah ada sebelum Indonesia merdeka.³ Desa memiliki kedudukan strategis sebagai ujung tombak serta sebagai tolak ukur dalam melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan nasional secara integral. Dalam pemerintahan desa terdapat perangkat desa salah satunya yaitu Badan Permusyawaratan Desa sebagai wakil dari penduduk desa yang dipilih dengan cara musyawarah mufakat.⁴ Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa atau yang

¹ M. Maftuhan Mahfud dan Fery Anka Sudandar, 2019, *Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Pendampingan, Penyusunan dan Pengawasan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Studi di Desa Dukuhmaja Kecamatan Songgom Kabupaten Brebes)*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 2, 752.

² Regy Hilman Pahlawan, 2019, *Kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam Menyalurkan Aspirasi Masyarakat*, Jurnal Civic Hukum, Vol. 4 No. 2, 148-149.

³ Galuh Candra Purnamasari, 2019, *Pergeseran Fungsi dan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Studi BPD Desa Kunjang, Refleksi Hukum)*, Vol. 3 No. 2, 162.

⁴ Ahadi Fajrin Prasetya, 2016, *Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Mewujudkan Pembentukan Peraturan Desa yang Partisipatif di Kabupaten Lampung Timur*, Fiat Justitia, Vol. 10 No. 3, 415.

disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.⁵

Badan Permusyawaratan Desa dibentuk dengan tujuan untuk mendorong terciptanya *partnership* yang harmonis serta tidak konfrontatif antara kepala desa, pemerintah desa, dan Badan Permusyawaratan Desa sebagai wakil-wakil rakyat desa.⁶ Kehadiran Badan Permusyawaratan Desa dalam pemerintahan desa dengan berbagai fungsi dan kewenangannya diharapkan mampu mewujudkan sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.⁷ Badan Permusyawaratan Desa selaku mitra kepala desa, memiliki fungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.⁸ Peraturan Desa sebagai produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh BPD bersama dengan kepala desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.⁹

Sebagai salah satu regulasi yang sangat penting di Indonesia, Peraturan Desa dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama kepala desa dan termasuk bagian dari Peraturan Daerah (Perda). Tata cara pembentukannya diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Peraturan Desa ini penting, sebab Indonesia memiliki keanekaragaman dan keberagaman. Hal ini membuat kebutuhan dari masing-masing daerah di Indonesia berbeda. Undang-undang dan Peraturan Daerah tidak cukup untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah

⁵ Yusrin Handayani, 2021, *Peran BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dalam Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat Pada Proses Pelaksanaan Pembangunan*, Syntax literate : Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol. 6 No. 1, 479.

⁶ Sofian Malik, 2020, *Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Ius Constituendum, Vol. 5 No. 2, 327.

⁷ Khaeril Anwar, 2015, *Hubungan Kerja Antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Jurnal IUS, Vol. 3 No. 8, 209.

⁸ M. Maftuhan Mahfud dan Fery Anka Sudandar, *Op.cit.*, 753.

⁹ Situ Khoiriyah Ngarsiningtyas dan Walid Mustafa Sembiring, 2016, *Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa*, Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik, Vol. 4 No. 2, 163.

seperti halnya masyarakat desa, untuk itu Peraturan Desa sangat diperlukan guna mengakomodir kebutuhan dan kepentingan masyarakat daerah khususnya desa. Peran Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Desa dalam hal ini sangat diperlukan guna mewujudkan Peraturan Desa yang bisa mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa.

Beberapa penelitian terkait Badan Permusyawaratan Desa sudah banyak dilakukan sebelumnya. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Regy Hilman Pahlawan yang berjudul Kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam Menyalurkan Aspirasi Masyarakat. Dari penelitian tersebut diperoleh kesimpulan bahwa kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam menyalurkan aspirasi masyarakat belum terlaksana secara baik dan benar. Hal tersebut disebabkan karena Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan tugasnya tidak berpedoman dan berprinsip kepada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penelitian tersebut juga menyimpulkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya mengalami berbagai hambatan, sehingga tugas dan kewenangannya belum dijalankan secara maksimal.¹⁰ Penelitian terkait Badan Permusyawaratan Desa juga dilakukan oleh Galuh Candra Purnamasari dengan judul penelitian yaitu Pergeseran Fungsi dan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Studi BPD Desa Kunjang). Kesimpulan dari penelitian tersebut yaitu kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa mengalami pergeseran, namun pengaruhnya berbeda di masing-masing desa, sebab setiap desa memiliki ciri khasnya masing-masing.¹¹

Desa Sikayu merupakan salah satu desa yang terletak di Kecamatan Buayan, Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah. Di desa ini terdapat Badan Permusyawaratan Desa yang menjadi perwujudan kehidupan berdemokrasi khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

¹⁰ Regy Hilman Pahlawan, *Op.cit.*, 153.

¹¹ Galuh Candra Purnamasari, *Op.cit.*, 173.

Regulasi terkait Badan Permusyawaratan Desa secara umum diatur secara dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Kemudian diatur secara spesifik dalam peraturan daerah pada masing-masing daerah di Indonesia. Regulasi khusus yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa Sikayu terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa di Desa Sikayu memiliki beberapa tugas dan kewenangan salah satunya yaitu membentuk Peraturan Desa.

Sejak dilantik pada tahun 2019 sampai tahun 2021, Badan Permusyawaratan Desa Sikayu sudah menghasilkan beberapa Peraturan Desa. Namun, penerapan Peraturan Desa seringkali mengalami pro dan kontra. Hal tersebut sering terjadi setiap ada peraturan baru yang disahkan. Selain itu, terkadang masyarakat melanggar Peraturan Desa yang sudah disahkan.¹² Namun, berdasarkan pengamatan awal penulis, praktik Badan Permusyawaratan Desa Sikayu dalam pembentukan Peraturan Desa tidak massif menggunakan partisipasi masyarakat dan masyarakat kerap kali tidak mengetahui apa yang telah dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa Sikayu.¹³ Masyarakat hanya sekedar tahu lembaga Badan Permusyawaratan Desa tetapi belum mengetahui tugas dan fungsinya. Ini menjadi poin penting, sebab Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan dari masyarakat desa harus mampu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat khususnya pada saat pembentukan Peraturan Desa.

¹² Penerapan Peraturan Desa tidak berjalan dengan baik, informasi didapat berdasarkan wawancara penulis kepada Ketua BPD Sikayu periode 2019-2024, tanggal 17 Oktober 2021.

¹³ Pembentukan 5 peraturan desa sikayu banyak belum diketahui masyarakat, informasi didapat berdasarkan wawancara awal penulis dengan beberapa warga masyarakat Desa Sikayu, tanggal 5 September 2021.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka penulis ingin mengkaji tentang kewenangan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Sikayu dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi penyusunan Peraturan Desa di Desa Sikayu oleh Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan?
2. Apakah terdapat hambatan dalam menyusun Peraturan Desa di Desa Sikayu?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Badan Permusyawaratan Desa memiliki 3 (tiga) fungsi yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Fungsi tersebut tercantum dalam pasal 31 antara lain membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Untuk mempertegas fokus penelitian, maka ruang lingkup masalah dalam penelitian ini yaitu penyusunan Peraturan Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa di Desa Sikayu, serta hambatan yang dialami oleh Badan Permusyawaratan Desa Sikayu pada saat penyusunan Peraturan Desa.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

- a. Untuk mengetahui implementasi penyusunan Peraturan Desa di Desa Sikayu oleh Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Untuk mengetahui hambatan yang dialami oleh Badan Permusyawaratan Desa Sikayu pada saat penyusunan Peraturan Desa.

2. Manfaat

- a. Secara teoritis, penulis berharap supaya penelitian ini bisa dijadikan rujukan bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian terkait Badan Permusyawaratan Desa di masa mendatang.
- b. Secara praktis
 - 1) Bagi mahasiswa, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pengetahuan mengenai Badan Permusyawaratan Desa khususnya berkaitan dengan kewenangannya menyusun Peraturan Desa.
 - 2) Bagi masyarakat umum, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat umum khususnya masyarakat di Desa Sikayu, Kecamatan Buayan, Kabupaten Kebumen, berkaitan dengan pentingnya Peraturan Desa bagi masyarakat.
 - 3) Bagi instansi, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi instansi khususnya pemerintah desa serta lembaga-lembaga desa, berkaitan dengan penyusunan Peraturan Desa yang bisa mengakomodir kepentingan masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian yuridis empiris yaitu penelitian mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁴

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan melalui regulasi yang berkaitan dengan topik penelitian.

3. Sumber Data

¹⁴ Christine Ayu Setyaningrum dan Fifiana Wisnaeni, 2019, *Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 1 No. 2, 165.

Guna memecahkan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, penulis menggunakan berbagai data yang diperoleh melalui beberapa teknik pengumpulan data untuk kemudian dianalisis. Data yang digunakan dalam penelitian ini terbagi menjadi data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer yang digunakan diperoleh dari hasil observasi serta hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis kepada masyarakat serta pemangku kepentingan di Desa Sikayu, Kecamatan Buayan, Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari kajian kepustakaan dari berbagai literature seperti buku-buku hukum, jurnal, artikel, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik penelitian.

1) Bahan Hukum Primer

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya : Penelitian Hukum, bahan hukum primer “merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif”, yang artinya mempunyai otoritas.¹⁵ Bahan hukum primer yang digunakan untuk penelitian penulis yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penulisan Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 181.

- g) Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa
- h) Peraturan Bupati Kebumen Nomor 4 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder merupakan bahan hukum yang digunakan sebagai pendukung penelitian. Adapun menurut Peter Mahmud Marzuki dalam buku berjudul Penelitian Hukum, bahan hukum sekunder yaitu berupa publikasi tentang hukum seperti buku, kamus hukum, jurnal hukum, dan yurisprudensi.¹⁶ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku, jurnal, serta pendapat ahli hukum berkaitan dengan topik penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum pendukung lainnya yang dapat mendukung penelitian ini. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari ensiklopedia, artikel, berita, maupun *website*.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini untuk mendapatkan data yang akurat, penulis menggunakan beberapa teknik dalam pengumpulan data, antara lain :

a. Observasi

Observasi dilakukan dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap lingkungan Desa Sikayu Kecamatan Buayan Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah yang menjadi lokasi yang dipilih penulis untuk melaksanakan penelitian.

b. Wawancara

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, 181.

Penulis melakukan wawancara secara langsung kepada tokoh masyarakat dan masyarakat umum mengenai objek penelitian yang dikaji oleh penulis untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian serta mengetahui permasalahan-permasalahan yang terjadi di Desa Sikayu Kecamatan Buayan Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah khususnya berkaitan dengan pembentukan Peraturan Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa.

c. Studi Kepustakaan

Teknik ini dilakukan oleh penulis dengan membaca berbagai literature seperti buku, jurnal, artikel ilmiah, berita, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan objek penelitian yang dikaji oleh penulis yakni mengenai Badan Permusyawaratan Desa yang dapat dijadikan bahan serta rujukan sebagai pendukung penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan membuat gambaran secara deskriptif tentang objek penelitian guna mengukur suatu fenomena sosial tertentu yang bertujuan untuk memperoleh gambaran atau deskripsi lengkap tentang pokok permasalahan yang dikaji.