

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik, dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, Desa tidak lagi merupakan level administrasi yang menjadi bawahan daerah, melainkan menjadi *independent community*, yang masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah. Desa yang selama ini diperankan sebagai figuran dan objek, sekarang berperan sebagai aktor.

Untuk mendukung perubahan mendasar tentang Pemerintahan Desa tersebut, maka telah diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014, sebagai dasar pelaksanaan atas Undang – Undang No. 06 Tahun 2014. Selain sudah sangat ditunggu-tunggu, keberadaan PP No. 43 Tahun 2014 ini juga amat strategis. Kestrategisan PP tersebut terletak pada substansi materi yang dikandungnya. PP No. 43 Tahun 2014 mengatur tentang desa, dimana pemerintahan desa merupakan struktur pemerintahan terbawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat.

Di era otonomi, tingkat Desa-lah potensi-potensi masyarakat ideal untuk dikembangkan. Mengingat strategisnya PP tersebut, patut kiranya

apabila kemudian menjadi sorotan banyak pihak, tidak hanya dari kalangan masyarakat tidak berpendidikan, namun juga *stakeholders* pemerintah daerah dan terutama para penyelenggara pemerintahan desa.

Walaupun terjadi pergantian Undang-Undang namun prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa tetap sama, yaitu : (1) Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, (2) partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa; (3) otonomi asli, bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi desa; (4) demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksana pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasikan dan diintegrasikan melalui BPD dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa; (5) pemberdayaan masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat¹.

Dalam proses pengambilan keputusan di desa, ada dua macam

1. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta Pustaka Sinar Harapan 2002, h. 181

keputusan², pertama keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas. Kedua keputusan yang dibuat oleh lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Untuk bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu. Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) yang dilakukan setiap setahun sekali. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes).

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati Badan Permusyawaratan Desa³. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan

2. Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP Semarang, 2008, h. 70-71

3. UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 7

penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi (perwakilan)⁴.

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan goncangan-goncangan yang merugikan masyarakat luas.

Dalam menjalankan perannya, Badan Permusyawaratan Desa belum mampu bermitra dengan Pemerintah Desa, terutama Kepala Desa, hal ini karena banyak faktor yang terjadi di lapangan, antara lain ; figur anggota BPD masih dibawah Kepala Desa, sehingga tidak memiliki wibawa untuk melaksanakan perannya. Disamping juga, secara umum anggota BPD terpilih adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Kepala Desa, semacam pemerataan kue kekuasaan karena selama ini mereka termasuk bagian dari yang berjasa dalam proses Pemilihan Kepala Desa. Hal yang juga merupakan faktor dominan adalah Pendidikan dan pengalaman seorang anggota BPD, terutama pengalaman dalam berorganisasi. Semua inilah yang kemudian menjadi titik lemah bagi seorang anggota BPD dalam menjalankan tugas, fungsi dan perannya terutama dalam fungsi legeslasi.

Atas dasar itulah penelitian ini hendak dilaksanakan, dengan judul penelitian “ **Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penyusunan dan penetapan Peraturan Desa (Perdes)** “

4. Sadu Wasistiono MS., M. Irawan Tahir, M.Si., *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung CV. Fokus Media 2007, h. 37

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka berikut dirumuskan tentang beberapa permasalahan pokok dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sudah sesuai dengan PP No. 43 Tahun 2014 tentang Desa.?
2. Kendala dan upaya apa yang dapat dilakukan dalam memaksimalkan Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa.?

1.3. Tujuan Penelitian

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

- a. Untuk mengetahui peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legeslasi Desa.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung peran BPD dalam menjalankan tugas legeslasi desa.
- c. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam mengatasi kendala-kendala tersebut.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan atau manfaat dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan sistem pemerintahan desa yang berkaitan dengan kedudukan Badan

Permusyawaratan Desa (BPD) serta memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dalam proses penyusunan dan penetapan Peraturan Desa.

2. Secara praktis, diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian bagi anggota BPD dan Kepala Desa di Kecamatan Giligenting Kabupaten Sumenep untuk saling memberi ruang gerak berdasarkan fungsi dan perannya masing-masing dan menjadi bahan kajian dalam rangka meningkatkan efektifitas kerja dalam mewujudkan kehidupan masyarakat yang demokratis berdasarkan nilai-nilai budaya masyarakat setempat.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan didukung penelitian hukum sosiologis, karena melalui pendekatan normatif saja tidak akan dapat melihat realitas yang terjadi di masyarakat. Untuk itu, diperlukan adanya pendekatan lain guna melihat hukum sebagai fenomena dan institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terjadi dari perilaku anggota masyarakat yang mempola.

Dengan kata lain, jenis penelitian ini adalah Yuridis-Sosiologis atau *Sociol-Legal*, dengan menggunakan kajian kualitatif.

Dalam penelitian ini hukum merupakan fenomena sosial karena suatu kebijakan yang merupakan hasil keputusan politik diwujudkan dalam bentuk peraturan hukum berupa Perdes yang dalam penyusunannya harus mempertimbangkan serta terkandung aspek-aspek politik, yuridis dan

sosiologis, karena aspek penelitian adalah anggota BPD yang mempunyai peran dalam mengambil dan menentukan kebijakan desa yang dalam realisasinya dapat menimbulkan dampak sosial ekonomi politik dan budaya bagi masyarakat.

1.5.2. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari sumber data primer dan sekunder ;

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama melalui suatu penelitian lapangan (*Field Research*).
- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh berdasarkan studi kepustakaan. Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk membandingkan antara teori dan kenyataan di lapangan. Melalui studi kepustakaan ini diusahakan pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku, majalah, surat kabar, artikel dari internet serta referensi lain yang berhubungan dengan penelitian ini⁵.

1.5.3. Tehnik Pengumpulan Data

1.5.3.1. Lokasi Penelitian

Dalam penentuan lokasi penelitian ini dengan cara Purposive Sampling, pendekatan ini dilakukan karena keterbatasan waktu, tenaga dan biaya, dengan mengambil lokasi penelitian di Kecamatan Giligenting Kabupaten Sumenep.

1.5.3.2. Populasi dan Sampel

Pengambilan populasi dan sampel sebagai salah satu langkah yang penting karena kesimpulan penelitian pada dasarnya ada

5. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Yogyakarta, 1984, h. 10

generalisasi dari sampel menuju populasi. Dengan melihat homogenitas populasi yang ada, maka pengambilan sampel dilakukan dengan tehnik sampling yang dilakukan dengan mengambil wakil dari wilayah yang terdapat dalam populasi⁶, dengan demikian langkah-langkah pengambilan sampel sebagai berikut :

- 1) Membagi Kecamatan Giligenting Kabupaten Sumenep sesuai dengan letak geografis yang terdiri dari dua pulau, yaitu Pulau Giliraja dan Pulau Giligenting.
- 2) Kemudian, dengan berbagai keterbatasan, maka diambil pulau Giliraja sebagai sampel, yang terdiri dari 4 desa, yaitu, Lombang, Jate, Banbaru dan Banmaleng.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui cara :

- 1) Observasi
- 2) Survey untuk memperoleh data, termasuk untuk mendapatkan data skunder yang dilakukan, terhadap anggota BPD dan instansi terkait.
- 3) Wawancara

1.5.4.3. Tehnik Pengolahan Data

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan melalui cara :

- 1) Editing;
- 2) Coding, yaitu proses untuk mengkalisifikasikan jawaban para responden menurut kriteria yang ditetapkan
- 3) Menghitung frekuensi;
- 4) Tabulasi⁷ .

6. Suharsimi Arikunto, *Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Renika Cipta, Jakarta, 1999, h. 126

7. Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2003, h. 125

1.5.4.4. Tehnik Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini, dari bahan primer dan skunder yang dikumpulkan akan di analisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas dengan etode analisis kualitatif normatif. Penelitian ini akan menghasilkan data diskriptif analistis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga prilaku yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagi bentuk yang utuh. Untuk memperoleh gambaran tentang BPD dalam penyusunan dan penetapan Perdes, serta dilengkapi dengan hasil analisa data dari penelitian lapangan untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap peranan BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.