

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Kata pemerintahan dan kata pemerintah memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah mengandung pengertian sebagai “organ” atau alat Negara yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan, sedangkan pemerintahan mengandung pengertian sebagai “fungsi” dari pemerintah. Istilah pemerintah dalam arti “organ” atau alat negara, dapat dibedakan menjadi dua yakni Pemerintah dalam arti sempit, khusus hanya menyangkut kekuasaan eksekutif. Menurut UUD 1945, pemerintah ialah Presiden, Wakil Presiden dan dibantu oleh menteri-menteri. Pemerintah dalam arti luas adalah semua organ negara termasuk DPR (eksekutif dan legislatif)<sup>1</sup>. Pada umumnya, yang disebut dengan “pemerintah” adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan. Sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi tugas pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dijelaskan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah,

---

<sup>1</sup> CST Kansil et.al., 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Jala Permata Aksara, hal. 87

akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa yang memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Pemerintah desa sebagai penyelenggara pemerintahan dilaksanakan kepala desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam kehidupan bernegara, pemerintahan sangat dibutuhkan untuk mengatur rakyat, mengayomi rakyat, serta memenuhi kebutuhan rakyat karena sifat hakikat negara memiliki sifat memaksa, monopoli, dan mencakup keduanya. Dengan adanya pemerintahan, semua wilayah dan batas-batasnya dapat dikontrol dan diawasi serta dapat diatur dengan mudah. Setiap wilayah memiliki pemerintahan dan perangkat pemerintahannya sendiri mulai dari desa, kelurahan, kecamatan, kabupaten, provinsi, dan pemerintah pusat. Oleh sebab itu, penting bagi kita untuk mengetahui pemerintah desa dan perangkatnya yang dibahas dalam bab pembahasan.

Otonomi daerah telah memberikan ruang gerak bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yang menjadikan masyarakat tidak hanya sebagai objek pembangunan tetapi juga sebagai subjek pembangunan dan dengan tingkat partisipasi tersebut diharapkan akselerasi hasil-hasil pembangunan dapat segera diwujudkan dan berdayaguna dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat.

Partisipasi masyarakat tersebut disamping dilaksanakan oleh lembaga-lembaga non formal seperti keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok-kelompok kepentingan lain melalui tuntutan-tuntutan terhadap pemerintah atau bentuk penolakan terhadap kebijakan pemerintah, juga dilaksanakan oleh lembaga-lembaga formal pada tingkat daerah melalui kewenangan lebih besar pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan di tingkat desa dengan pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa adalah bukti pelibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa orde baru pelibatan masyarakat di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan melalui pembentukan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Namun lembaga tersebut kurang berfungsi secara proporsional, hanya berfungsi sebagai tangan kanan dari Kepala Desa. Pada sisi lainnya, hegemoni penguasa desa sangat dominan dalam segala hal. Akibatnya masyarakat kurang bisa belajar berdemokrasi. Hal ini dibuktikan dengan kekuasaan Kepala Desa yang dapat dikatakan analog dengan kekuasaan diktator atau raja absolut, sehingga masyarakat kurang dapat secara leluasa menyalurkan aspirasinya<sup>2</sup>.

Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Perencanaan Pembangunan Desa Notoharjo Kabupaten Lampung Tengah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam Pasal 55 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dimaksud Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah "Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Dalam pembangunan Desa, komunikasi yang baik antara Pemerintah Desa dan masyarakat sangat penting agar tidak ada permasalahan yang terjadi baik dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Disinilah peran Badan Permusyawaratan Desa dapat dirasakan yaitu sebagai wadah yang menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah akan sangat bergantung pada kesiapan pemerintah daerah dalam menata system pemerintahannya agar tercipta pembangunan yang efektif, efisien, transparansi, dan akuntabel serta mendapat partisipasi dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa: Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain,

---

<sup>2</sup> Ika RamayantiRani, 2008, *Kinerja BPD dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, hal. 2

selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya.

Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Perencanaan pembangunan desa adalah sesuatu yang sangat penting. Karena dari perencanaan pembangunan inilah arah pembangunan desa ditentukan. Karena itu sudah menjadi kewajiban pemerintahan desa untuk menampung aspirasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa. Aspirasi masyarakat dapat tertampung dengan cara melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dalam perencanaan pembangunan tersebut. Karena pada dasarnya merekalah yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan sarana bagi Kepala Desa di Desa Notoharjo Kecamatan Trimurjo dan masyarakat guna merencanakan pembangunan desanya dan penghidupannya.

Ruang gerak bagi demokratisasi dan peran serta masyarakat dalam perjalanannya terkait dengan persoalan amanah belum berpihak secara sungguh-sungguh terhadap kepentingan masyarakat. Disadari bersama bahwa

mengubah suatu sistem sosial politik ekonomi serta kelembagaan dan budaya tidak dapat terjadi dalam waktu relatif singkat (berlakunya sebuah Undang-Undang tidak berarti secara otomatis mengubah sistem, politik, dan budaya masyarakat).

Diperlukan adanya konsistensi, kemauan baik dari pelaksanaan Undang-Undang, Kebijakan Pemerintah, kesiapan dari masyarakat dan birokrasi pemerintah serta lembaga swadaya masyarakat. Dengan kata lain ide-ide tentang otonomi daerah, demokratisasi dan penghargaan atas hak-hak asasi manusia dalam pembangunan memiliki dinamika sendiri dalam implementasinya baik dipusat, daerah, dan desa. Paradigma pembangunan yang sentralistik terbukti telah gagal dan perlu dikembangkan paradigma baru yaitu paradigma pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat secara lebih luas melalui peningkatan *civil society* sehingga pembangunan adalah dari masyarakat oleh masyarakat dan untuk masyarakat yang pada akhirnya adalah Pembangunan Bangsa secara keseluruhan, dan itu hanya dapat terjadi apabila pembangunan dimulai dari “pembangunan masyarakat desa”.

Saat ini, upaya untuk membangun dan mengembangkan kehidupan masyarakat desa dirasakan semakin penting. Hal ini disebabkan disamping karena sebagian besar penduduk tinggal di pedesaan, kini partisipasi masyarakat di dalam kegiatan pembangunan juga sangat diharapkan, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah sangat mensyaratkan keadaan sumber daya manusia yang mumpuni, karena mereka inilah yang kelak akan lebih banyak menentukan bergerak atau tidaknya suatu daerah di dalam menjalankan kegiatan pembangunan dan pemerintahan pada umumnya.

Secara teoritis dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat sendi-sendi sebagai pilar penyangga otonomi, sendi-sendi tersebut meliputi:

- (1) *sharing of power* (pembagian kewenangan);
- (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan);
- (3) *empowering* (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah).

Ketiga sendi tersebut sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah, apabila sendi tersebut semakin kuat, maka pelaksanaan otonomi daerah semakin kuat pula, dan sebaliknya apabila sendi-sendi tersebut lemah, maka

pelaksanaan otonomi semakin lemah pula. Ketiga sendi-sendi ini sebagai pilar-pilar otonomi telah dijabarkan dalam prinsip-prinsip otonomi yang tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Th.1999 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah maupun dalam Undang-Undang penggantinya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah telah dijabarkan tentang ketiga sendi tersebut yaitu dalam prinsip-prinsip otonomi. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dalam karya ilmiah penulis ini dengan judul **“Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014”**.

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014?
- b. Apakah yang menjadi faktor penghambat dalam pembangunan desa di Desa Notoharjo Kabupaten Lampung Tengah?.

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini adalah kajian mengenai Fungsi Badan Permusyawaratan desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014. Lokasi penelitian di Desa Notoharjo Kabupaten Lampung Tengah.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui Fungsi Badan Permusyawaratan desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.
2. Untuk mengetahui yang menjadi faktor penghambat dalam pembangunan desa di Desa Notoharjo Kabupaten Lampung Tengah.

## **2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini terdiri dari kegunaan teoritis dan kegunaan praktis sebagai berikut:

### **1. Kegunaan teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan akademis dan informasi bagi pembaca dibidang hukum pada umumnya, juga dapat menambah wawasan pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum perdata mengenai Fungsi Badan Permusyawaratan desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.

### **2. Kegunaan Praktis**

- a. Memberikan informasi dan menjadikan masukan bagi para penegak hukum dalam Fungsi Badan Permusyawaratan desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.
- b. Untuk memberikan kontribusi dalam rangka sosialisasi kepada masyarakat Fungsi Badan Permusyawaratan desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.

## **D. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Landasan Teoritis**

Badan Permusyawaratan Desa merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara

keseluruhan. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

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

Dalam melaksanakan kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh Pemerintah Desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan.

Peraturan desa untuk secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis. Sebagai lembaga pengawasan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa. Selain itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

## **2. Konseptual**

Konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti. Untuk memberikan kesatuan pemahaman terhadap istilah-istilah yang berhubungan dengan judul penelitian ini, maka di bawah ini akan diuraikan konseptual sebagai berikut:



- a. Fungsi adalah: Pada dasarnya, fungsi merupakan suatu relasi yang memetakan setiap anggota dari suatu himpunan yang disebut sebagai daerah asal atau domain ke tepat satu anggota himpunan lain yang disebut daerah kawan (kodomain) <sup>3</sup>.
- b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah: badan Permusyawaratan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyulurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa<sup>4</sup>.
- c. Pembuatan adalah menyatakan bahwa "pembuatan" merujuk pada sesuatu kegiatan untuk menghasilkan suatu barang yang memiliki nilai guna.<sup>5</sup>
- d. Peraturan adalah Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah<sup>6</sup>. Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat<sup>7</sup>.
- e. Desa adalah Pengertian desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **E. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan para pembaca memahami penelitian ini, maka penulisan penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

<sup>4</sup> A.W. Widjaja, 2003, *Pemerintah Desa dan Adminitrasi Desa*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 35

<sup>5</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

<sup>6</sup> Irawan Soejito, 2009, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 1.

<sup>7</sup> Djoko Prakoso, 2005, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 43

**BAB I.****PENDAHULUAN**

Pendahuluan merupakan bagian yang memuat latar belakang masalah, kemudian permasalahan dan ruang lingkup, selanjutnya juga memuat tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual sebagai acuan dalam membahas penelitian serta sistematika penulisan.

**BAB II.****TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan bagian yang menguraikan pengertian-pengertian umum tentang pokok-pokok bahasan dalam penelitian ini, yang terdiri dari Fungsi Badan Permusyawaratan desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.

**BAB III.****METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan bagian yang menguraikan tentang langkah yang akan ditempuh dalam pendekatan masalah, sumber data, jenis data, cara pengumpulan dan pengolahan data serta analisis data.

**BAB IV.****HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Uraian dalam bagian ini terdiri dari tiga sub bagian, yaitu sub bagian yang menguraikan tentang karakteristik responden, sub bagian yang menguraikan tentang Fungsi Badan Permusyawaratan desa (BPD) Dalam Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.

**BAB V.****PENUTUP**

Merupakan bab penutup dari penulisan penelitian yang berisikan secara singkat hasil pembahasan dari penelitian dan beberapa saran dari penulisan sehubungan dengan masalah yang dibahas serta memuat lampiran-lampiran yang berhubungan dengan penulisan.