

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desa merupakan organisasi terkecil di pemerintahan suatu kabupaten yang disebut dengan nama lain ada sebelum negara kesatuan Republik Indonesia terbentuk. sebagai bukti keberadaannya, penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan, bahwa “ dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “ *zelfbesturende landsschappen* “ dan “ *volksgemeenschappen* ”, seperti Desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, lusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa, oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia¹. Desa yang merupakan lingkup organisasi atau merupakan susunan pemerintahan terkecil dan lebih dekat dengan masyarakat, mempunyai peran penting dalam menjalankan suatu otonomi yang diamanatkan oleh konstitusi sebagai jalan menuju rakyat yang sejahtera. dari sinilah dapat ditentukan keberhasilan pemerintah dalam pembangunan, baik itu dari tingkat daerah maupun dari tingkat pusat melalui tugas pembantuan yang diberikan kepada Pemerintah Desa, kemudian dapat menyalurkan program

¹ Moch. Solekhan. *Penyelenggaraan Pemerintah Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Cet Ke 3. (Malang, Setara press, 2014), hal. 13

bantuan kepada masyarakat. Dalam Pasal 1 angka 1,3,4 Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa telah disebutkan bahwa²:

- 1. Pasal 1** berbunyi “Desa merupakan desa dan desa adat yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/hak tradisonal yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Indonesia”³.
- 2. Pasal 3 berbunyi** “pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa”.
- 3. Pasal 4 berbunyi** “Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokrasi”

Pemerintah Desa merupakan sebagai ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah akan berhubungan dan bersentuhan secara langsung dengan masyarakat. Dengan hal tersebut sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat didukung dan ditentukan oleh pemerintah desa dan BPD sebagai bagian dari Pemerintah Desa. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja bearda di semua tingkatan pemerintah, khususnya Pemerintahan Desa harus diarahkan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang peka terhadap

³ PP tahun 2015 Tentang Desa, Cet; 1 (Bandung, Citra Umbara, 2015). hal. 2

perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah desa dibentuk guna menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat Desa setempat tanpa adanya timpang tindih kewenangan antara kepala desa dan BPD.

Sedangkan dapat dilihat dalam pasal 19 Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa bahwa kewenangan dari desa meliputi:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul
2. Kewenangan lokal berskala desa
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten.
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. sama halnya ditingkat daerah maupun pusat di dalam menjalankan pemerintahan dibantu dan bekerja sama dengan badan eksekutif maupun legislatif dengan adanya pembagian kekuasaan⁴. Sama hal di tingkat Desa, dalam menjalankan roda pemerintahannya, kepala desa tidaklah bekerja sendiri, namun dibantu oleh perangkat desa yang lain seperti sekretaris desa dan yang lainnya. Badan Permusyawaratan Desa merupakan perwujudan dari sistem demokrasi, di dalam Undang-Undang No 6 Tahun 2014

⁴ HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh* cet. Ke 2 (Jakarta: Raja grafindo persada, 2004), hal. 3

Tentang Desa mengatakan bahwa BPD merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan di tetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa dilihat dari wewenangnya dapat di katakan sebagai lembaga legislatif di tingkat desa , sedangkan Pemerintah Desa dan perangkat Desa yang lainnya adalah lembaga eksekutif. Dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa merupakan hasil dari reformasi dari perwujudan demokrasi di tingkat desa. BPD memiliki pengaruh yang sangat penting dalam Pemerintahan Desa yaitu untuk menggali ,menampung, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi masyarakat, sehingga Badan Permusyawaratan Desa di tingkat desa menjadi tumpuan harapan masyarakat terhadap program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya bagi kesejahteraan masyarakat dan pembangunan desa itu sendiri. Badan Permusyawaratan Desa dapat membuat rancangan peraturan desa yang secara bersama-sama pemerintah desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Dalam hal ini, BPD sebagai lembaga pengawasan memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan desa APBDes.

Hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dengan pemerintah desa adalah mitra, artinya antara Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa harus bisa bekerja sama dalam penetapan peraturan desa dan APBDes. Badan Pemusyawaratan Desa mempunyai tugas konsultatif dengan kepala desa untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan desa, selain itu Badan Permusyawaratan Desa juga berkewajiban

untuk membantu memperlancar pelaksanaan tugas Kepala Desa. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan pembangunan Desa, BPD mempunyai peran normative sebagai alat kontrol pemerintah desa⁵.

Kehadiran BPD dengan sejumlah fungsi yang melekat padanya menjadikan badan permusyawaratan desa sebagai sebuah institusi yang memiliki kekuasaan besar di tingkat desa, selain kekuasaan kepala desa yang sudah lama ada juga ada dalam struktur pemerintahan bahwa kepala desa sejajar dengan Badan Permusyawaratan Desa. Kedudukan yang kuat ini, juga dapat dilihat dari wewenang dan hak yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Wewenang yang dimaksudkan adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa dan membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa. Pasal 61 Butir 1 dan 2 undang-undang no 6 tahun 2014, menyebutkan Hak Badan Permusyawaratan Desa Yaitu:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa.
- b. Menyatakan Pendapat atas Penyelenggaraan pemerintahan Desa, Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, Dan pemberdayaan Masyarakat Desa⁶.

Di dalam Pasal 55 Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa terdapat fungsi BPD yang berkaitan dengan Kepala Desa yaitu:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

⁵ <http://blogspot.com/2014/bpd-sebagai-lembaga-desa>, Di akses pada pukul 08. 45 WIB 15 september 2020

⁶ Budiman Sudjatmiko dan Yando Zakaria. *Desa Hebat, Indonesia Kuat!* Cet: 1(Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2014). hal. 84

Konsep BPD sebagaimana yang tertuang oleh Undang-Undang No 6 tahun 2014 adalah untuk memberikan fungsi kontrol yang kuat kepada kepala desa. Selain itu, dikenalkannya badan permusyawaratan desa adalah untuk memperkenalkan adanya lembaga legislatif, dan mempunyai kewenangan-kewenangan legislasi pada umumnya. Dengan fungsi legislasi, kontrol, dan penggalangan aspirasi masyarakat, membuat BPD menggeser posisi dan fungsi politik Kepala Desa. Hal ini akan membawa akibat yang sangat luas dalam tarik-menarik antar politik didesa. Begitu banyak peraturan yang mengatur tentang BPD, semua dengan implementasi yang jelas menjadikan penulis tertarik untuk mengetahui Bagaimana sebenarnya kinerja BPD itu dalam kaitanya dengan pemerintah desa, apakah benar-benar membantu Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan atau hanya menjadi demokrasi bahwa desa memiliki BPD tanpa implementasi, atau malah akibatnya dapat menimbulkan masalah yang tidak perlu, yang hanya akan menghabiskan waktu yang sesungguhnya lebih di butuhkan oleh masyarakat Desa untuk melepaskan diri dari faktor kemiskinan dan krisis ekonomi.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan-permasalahan tersebut dengan mengangkat suatu judul penelitian yaitu: *“Kajian Yuridis Hubungan Pemerintah Desa Dan Badan Permasyarakatan Desa Untuk Membangun Desa Berdasarkan Undang-undang No 6 Tahun 2014”* (Studi Kasus di Desa Karangsono, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat di jadikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Hubungan Pemerintah Desa Dan BPD dalam membangun Desa Di Desa Karangsono, Kecamatan Bangsalsari, Jember?
2. Faktor apa saja yang menjadi kendala Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan desa dalam menjalankan hubungan pemerintahan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penulisan proposal ini:

1. Untuk mengetahui hubungan kepala desa dan badan permusyawaratan desa dalam membangun desa berdasarkan undang-undang no 6 tahun 2014 tentang Desa
2. Untuk mengetahui faktor penghambat secara signifikan hubungan kepala desa dan badan permusyawaratan desa dalam pemerintahan didesa karangsono.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan bisa menambah referensi ilmiah yang berguna untuk pengembangan ilmu hukum di Indonesia yang berkenaan dengan peran Kepala desa dan BPD dalam pembangunan Desa.
 - b. Sebagai sarana latihan dalam melaksanakan penelitian dan menyusun proposal, sehingga dapat memperbanyak pengalaman dan memperluas wacana pengetahuan.

- c. Sebagai tempat penerapan apa yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan langsung dengan praktik di lapangan.

2. Manfaat Praktis

Menggali sejauh mana hubungan kepala desa dan BPD untuk pembangunan Desa. Selain itu, Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan, memperluas wawasan dan memberikan gambaran yang nyata kepada semua kalangan masyarakat Indonesia dan mahasiswa Fakultas Hukum.

1.5 Metode Penelitian

Suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat untuk menjamin dan mendapatkan kebenaran. Hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Dalam penyusunan suatu karya ilmiah diperlukan metode penelitian yang jelas untuk memudahkan penelitian dan penyusunan laporan yang sistematis. Metodologi memiliki pengertian yaitu :

- a. Logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian,
- b. Suatu sistem dari prosedur penelitian. Berdasarkan hal ini dapat dikatakan bahwa metode penelitian merupakan suatu saraja pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut, diadakan analisis dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah⁷.

⁷ Prof.Dr. Suryana, MSi, metodologi penelitian model praktis penelitian kuantitatif dan kualitatif, universitas pendidikan Indonesia, 2010, hal 20

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah *Yuridis Empiris* atau penelitian kuantitatif. Pendekatan yang dimaksud adalah hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*, karena dalam melakukan pembahasan masalah dalam penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan pendekatan empiris adalah dengan melihat hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein* karena dalam penelitian ini data yang digunakan data primer yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian. Dalam penelitian ini ada 3 (tiga) metode pendekatan, yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*), dan terakhir pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan Asas-Asas dalam peraturan perundang-undangan pendekatan Perundang-undangan⁸. Selain itu (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua regulasi atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang diteliti, yaitu penelitian terhadap norma-norma yang terdapat dalam Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

1.5.2 Jenis Penelitian

- a. Jenis penelitian ini merupakan penelitian empiris yaitu penelitian dengan adanya data-data lapangan sebagai sumber data utama. Seperti hasil wawancara dan observasi. Penelitian empiris digunakan untuk menganalisis

⁸ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Pranada Media Group, 2017, hlm.137.

hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat⁹. Penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan dilapangan dengan pengamatan langsung. Dalam hal ini, penulis melakukan wawancara kepada Kepala Desa Karangsono, wakil ketua BPD, anggota BPD, beberapa tokoh Masyarakat, dan berbagai pihak yang terkait dalam penulisan skripsi ini.

- b. Penelitian kepustakaan (*library research*), penulis mengkaji buku-buku terkait pemerintahan Daerah, pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, situs-situs internet, terhadap UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan serta hal lain yang memiliki hubungan dengan pembahasan skripsi ini.

1.5.3 Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan skripsi ini, maka lokasi Penelitian ini dilakukan di Desa Karangsono Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember. Lokasi Penelitian ini dipilih karena, peneliti menganggap lokasi ini dinilai representatif untuk mewakili penelitian ini dalam mengkaji dan menganalisis pelaksanaan hubungan Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam pembangunan Desa di Desa tersebut.

1.5.4 Sumber Data

Dalam menyusun proposal ini, data yang diperoleh dalam penelitian dapat dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu:

⁹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafiando Persada, 2003), hlm 43

1. Data Primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama terkait dengan permasalahan yang akan dibahas. Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung wawancara kepada:
 - a. Kepala Desa Karangsono
 - b. Ketua BPD Karangsono beserta Wakil dan Anggotanya
2. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari literatur, dokumen-dokumen serta peraturan perundang-undangan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Peraturan Desa No 07 Tahun 2019 yang relevan dengan materi penulisan. Data jenis ini diperoleh melalui perpustakaan atau dokumen pada instansi terkait dan sebagai pelengkap data primer.
3. Data Tersier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan data primer dan data sekunder, misalnya kamus-kamus dan ensiklopedia.

1.5.5 Teknik Pengambilan Data

Untuk memperoleh data dari lapangan dalam penelitian ini, penyusun menggunakan metode-metode penggalan data sebagai berikut:

- a. Studi kepustakaan, teknik semacam ini dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan hubungan kepala desa dan badan permusyawaratan desa dalam membangun desa yaitu menggunakan undang-undang no 6 tahun 2014 tentang Desa. Begitu isu hukum ditetapkan, peneliti melakukan penelitian untuk mencari bahan-bahan hukum yang ditetapkan dengan hukum yang

relevan terhadap isu yang dihadapi.¹⁰ Sebelum itu, sangat penting untuk menyalurkan permasalahan yang diteliti dengan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia atau melalui prosedur inventarisasi dan yang sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti.

- b. Observasi Adapun yang dimaksud dengan observasi adalah pengamatan dengan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang di selidiki. Yakni dengan mengamati secara langsung, dan masyarakat yang ada di Desa Karangsono.
- c. Metode wawancara yang di gunakan penyusun adalah menghubungi dan bertanya (berkomunikasi langsung) dengan responden¹¹. Untuk mendapatkan data dan informasi di lapangan. pihak yang di maksud informan dalam penelitian ini adalah Kepala desa, Anggota BPD, yang ada di Desa Karangsono, kecamatan Bangsalsari kabupaten Jember¹².
- d. Metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel berupa catatan, transkrip, buku, dan sebagainya. metode ini di gunakan pada saat penelusuran informasi yang bersumber dari dokumentasi anggota yang bersangkutan dan yang mempunyai relevansi dengan tujuan penelitian.

1.5.6 Teknik Analisis Data

Penulis dalam megolah dan menganalisis data menggunakan analisis kualitatif atau data yang dikumpulkan bersifat deskriptif dalam bentuk kata – kata

¹⁰ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Pranada Media Group, 2017, hlm.237

¹¹ Sunggono, Bambang, *Metode penelitian Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 112

¹² Husaini Usman dkk, *Metode Penelitian Sosial* Cet: V, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004), hal. 58

atau gambar data tersebut diperoleh dari hasil analisis undang-undang terkait yaitu Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa, wawancara , catatan, pengamatan lapangan, potret, dokumen perorangan, memorendum dan foto/dokumen resmi, sehingga dapat dilakukan untuk responden yang jumlahnya sedikit. Dalam menguji data dan materi yang disajikan, diperlukan metode sebagai berikut:

1. Deduktif yang pada umumnya berpedoman pada peraturan perundangundangan.
2. Deskriptif yang pada umumnya digunakan dalam menguraikan, mengutip atau memperjelaskan bunyi peraturan perundang-undangan dan uraian umum.

