

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas menyatakan bahwa pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan atau Kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu. Sedangkan pada ayat (5) menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang sebagai urusan pemerintah pusat. Sejalan dengan Pasal 18 A UUDN RI 1945 Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan negara mengakui serta menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aturan tersebut merupakan dasar pembentukan pemerintahan desa, rangka dalam efisiensi kinerja penyelenggaraan pemerintahan desa dengan menempatkan kepala desa beserta perangkatnya selaku pemerintahan desa.

Berdasarkan konstitusi Pemerintah daerah disusun dan dijalankan berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan, Sehingga terdapat pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Lembaran Negara RI Tahun 2014 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor selanjutnya disebut UU 6/2014. Terkait definisi Desa dalam Pasal 1 huruf 1 “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemerintahan Desa berdasarkan UU 6/2014 penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu lembaga yang penting yang ada didalam pemerintahan desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disebut BPD. Menurut Pasal 1 angka 4 UU 6/2014, BPD merupakan kelembagaan yang fungsinya untuk melaksanakan pemerintahan desa dimana anggotanya berisikan wakil dari penduduk Desa yang berdasarkan atas keterwakilan wilayah serta dengan ditetapkan secara demokratis.

BPD itu sendiri merupakan lembaga yang merupakan perwujudan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa yang mempunyai fungsi untuk membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan melakukan pengawasan kinerja

Kepala Desa.<sup>1</sup>

Didalam pengisian keanggotaan BPD ini harus memperhatikan adanya keterwakilan perempuan dalam anggota BPD dengan tujuan untuk menampung dan menyalurkan kepentingan atau urusan perempuan.<sup>2</sup> Artinya didalam pengisian anggota BPD pemerintah tidak ambigu dalam memperhatikan adanya keikutsertaan peran aktif perempuan dalam berpolitik khususnya di pemerintahan desa.

Desa sebagai subyek pembangunan, laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan dan peranan yang sama baik dalam melaksanakan dan menikmati hasil pembangunan tersebut.<sup>3</sup> Tentu saja, peran penting perempuan dalam pembangunan yang menekankan kesetaraan gender adalah upaya untuk menciptakan keharmonisan dan keadilan untuk memenuhi kebutuhan dan memecahkan masalah yang mungkin belum bisa diselesaikan oleh kaum adam.

Perempuan seringkali tidak memiliki akses dan kesempatan yang sama terhadap kehidupan publik dan politik seperti laki-laki karena asumsi struktural, budaya dan gender lainnya yang mungkin menjadi faktor yang mempengaruhi perkembangan partisipasi politik perempuan. Faktor struktural dapat disebabkan oleh pemilihan parlemen yang sistematis dan dominasi laki-laki dalam politik.

---

<sup>1</sup> Pasal 55 Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa (LNRI Tahun 2014 Nomor 7, TLN Nomor 5496)

<sup>2</sup> *Ibid*, Pasal 58 ayat (1)

<sup>3</sup> Andi dkk, Partisipasi Kaum Perempuan dalam Rencana Pengelolaan Dana Desa. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, (JUAN) Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Maritim Raja Ali Haji, Tahun 2019, hal. 4

Meskipun faktor budaya dapat berupa *stereotip* negatif tentang ketidakmampuan perempuan untuk berpartisipasi dalam politik.<sup>4</sup>

Hal ini seringkali disebabkan oleh budaya *patriarki* yang membentuk kehidupan sosial, memberi perempuan peran lebih besar dalam urusan rumah tangga seperti pengasuh dan mendidik, serta menjauhkan perempuan dari urusan politik yang dianggap ranah laki-laki karena erat kaitannya dengan persoalan kekuasaan, kompetisi dan ambisi.<sup>5</sup>

Keterwakilan perempuan dalam keanggotaan BPD diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 72 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengisian keanggotaan BPD menjamin keterwakilan perempuan.

Kategori keterwakilan anggota BPD diatur secara tegas dalam Peraturan No. 110, Pasal 6 Tentang Badan Permusyawaratan Desa yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri tahun 2016, yang menyatakan: “Pengisian anggota BPD, dilakukan melalui: pengisian berdasarkan keterwakilan wilayah dan pengisian berdasarkan keterwakilan perempuan.”

Terkait penetapan jumlah anggota BPD menurut Pasal 5 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 selanjutnya disebut Permendagri

---

<sup>4</sup> Romany Sihite, 2007, *Perempuan, Kesetaraan, & Keadilan: Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal. 159

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal.158

110/2016, yaitu ditetapkan dengan jumlah ganjil minimal 5 (lima) orang dan maksimal 9 orang. (sembilan) dengan mempertimbangkan potensi ekonomi wilayah, perempuan, kependudukan dan kemampuan keuangan desa. Sehingga, Pasal 58 Ayat 1 UU 6/2014 menegaskan bahwa keanggotaan BPD harus memperhatikan wilayah desa, perempuan, jumlah penduduk, dan kemampuan ekonomi.

Tak hanya itu Peraturan Daerah Kabupaten Jember juga mengatur tentang penetapan jumlah anggota BPD yang mana termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2015 Pasal 88, yang menyatakan bahwa “Anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terdapat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) dari jumlah anggota BPD yang dipilih melalui proses pemilihan langsung atau dengan musyawarah mufakat”.

Demikian pula perempuan diberi hak dan tanggung jawab yang sama baik sebagai individu maupun sebagai kelompok, sebagaimana hak dan tanggung jawab tersebut itu dimiliki kaum laki-laki.<sup>6</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) UUDN RI 1945 bahwa setiap warga negara sama kedudukannya di dalam hukum, tidak ada pengecualian antara laki-laki dan perempuan dan semua warga negara berhak atas haknya. Terlepas dari perbedaan antara laki-laki dan perempuan. Karena setiap orang pasti bisa cenderung memberi kompensasi lebih

---

<sup>6</sup> Satjipto Raharjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hal.121

dari teman-temannya yang bisa menunjukkan kinerja bagus. Oleh karena itu, perempuan adalah makhluk rasional, kemampuannya sama dengan laki-laki, sehingga harus diberikan status dan hak yang sama dengan laki-laki. Keterwakilan perempuan dalam politik, pembangunan, dan pemerintahan, khususnya di Badan Permusyawaratan Desa, bukan tanpa alasan yang mendasar dibuat kebijakan yang mengaturnya. Di Indonesia sendiri prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dijamin dalam Pasal 27 UUDNRI 1949 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Lembaran Negara RI Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 3877).

Dengan demikian keterwakilan perempuan penting dalam keanggotaan BPD diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut PP 43/2014), Pasal 72 ayat (1) disebutkan bahwa pemenuhan keanggotaan BPD menjamin keterwakilan perempuan.

Berdasarkan aturan di atas, maka setiap desa harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, dimana setiap desa memilih 1 orang perempuan sebagai anggota BPD. Menurut Permendagri No. 110 Tahun 2016 Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89, Pasal 8:

1. Pengisian anggota BPD berdasarkan keterwakilan perempuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b dilakukan untuk memilih 1 (satu) orang perempuan sebagai anggota BPD.

2. Wakil perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perempuan warga desa yang memenuhi syarat calon anggota BPD serta memiliki kemampuan dalam menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan perempuan.
3. Pemilihan unsur wakil perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh perempuan warga desa yang memiliki hak pilih.

Meskipun partisipasi perempuan sudah diatur dalam pemerintahan, tetapi partisipasi perempuan dalam kehidupan publik rendah dan didominasi oleh laki-laki. Termarginalkannya perempuan sebagai warga negara dan penduduk desa tercermin tidak hanya dalam pembangunan tetapi juga dalam budaya mereka. Nilai-nilai yang dianut oleh budaya tertentu dan dianut oleh masyarakat desa seringkali menempatkan perempuan pada posisi yang kurang beruntung. Nilai-nilai sosial tersebut antara lain ketimpangan pembagian peran laki-laki dan perempuan yang diciptakan dan dilanggengkan oleh masyarakat dan budaya patriarki.<sup>7</sup>

Berdasarkan aturan di atas, terbukti bahwa negara Indonesia mendukung dan melindungi sepenuhnya hak perempuan untuk diperlakukan seperti laki-laki, khususnya dalam bidang politik. Tapi kenyataannya suara perempuan terus disingkirkan dari keikutsertaannya dalam organisasi, terutama perempuan yang

---

<sup>7</sup> Ahmad Wildan Sukhoyya dkk, Pemilihan Wanita Dalam Badan Permusyawaratan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa di Kabupaten Semarang Ditinjau Dari Perspektif Gender, *Jurnal Diponegoro Law Journal*, Volume 7, Nomor 1, Tahun 2018, hal, 75.

dianggap kurang memenuhi syarat untuk memimpin urusan pemerintahan dan lebih cocok mengurus rumah tangga daripada terlibat dalam politik. Maka dari itu, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul: **IMPLEMENTASI KETERWAKILAN PEREMPUAN SEBAGAI ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 110 TAHUN 2016 TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DI KABUPATEN JEMBER.**

### **1.2 Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan yaitu, apakah keterwakilan perempuan tiga puluh per seratus sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa telah sesuai dengan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya bahwa tujuan penelitian adalah jawaban yang ingin dicari dari rumusan masalah. Dalam setiap penelitian yang dilakukan akan memiliki tujuan yang hendak dicapai yaitu, untuk mengetahui keterwakilan perempuan tiga puluh per seratus sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa telah sesuai atau tidak dengan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.



#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari penelitian yang dilakukan maka penulis berharap semoga penelitian ini dapat memberikan manfaat yang berarti. Adapun manfaat penelitiannya adalah sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini bermanfaat bagi penulis yaitu menambah dan memperluas wawasan/pengetahuan penulis dalam penulisan terhadap permasalahan yang penulis teliti, serta Sebagai sarana latihan dalam melaksanakan penelitian dan menyusun skripsi, sehingga dapat memperbanyak pengalaman dan memperluas wacana pengetahuan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Menggali sejauh mana aturan yang mengatur tentang keterwakilan perempuan sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa(BPD) Khususnya di Kabupaten Jember, dan bagi para penyusun supaya lebih luasawasannya dalam menyusun kajian hukum lainnya

#### **1.5 Metode Penelitian**

Metode Penelitian adalah cara atau jalur yang digunakan untuk mencari, mengkaji, mengolah dan mengolah informasi yang terkumpul dalam penelitian. Kebenaran data penelitian. Maka, penulis perlu melakukan penelitian untuk mendapatkan informasi tentang pokok bahasan dan gambaran yang tepat dan jelas

tentang pokok bahasan tersebut. Oleh karena itu, penulis melakukan beberapa langkah penelitian yaitu:

### 1.5.1 Metode Pendekatan

Pada suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penyusun mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Pendekatan yang akan di gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.<sup>8</sup>

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal.93

menyelesaikan isu hukum yang di hadapi.<sup>9</sup>

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka. Penelitian hukum secara yuridis maksudnya penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan yang ada ataupun terhadap data sekunder yang digunakan. Sedangkan bersifat normatif maksudnya penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lain dan penerapan dalam praktiknya.

### 1.5.3 Sumber Data

Adapun Sumber Data yang digunakan oleh penulis didalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

a. Sumber Data Primer

Yaitu Sumber Data yang terdiri atas Peraturan Perundang – Undangan yang berkaitan dengan penulisan ini:

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
3. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal.137

Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014  
Tentang Desa.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan  
Permasyarakatan Desa.
  6. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2015 Tentang desa
- b. Sumber Data sekunder adalah Sumber Data yang terdiri atas buku-buku teks (*texsbooks*) yang di tulis para ahli hukum yang berpengaruh (*deherseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum yurisprudensi.

#### **1.5.4 Teknik Pengambilan Data**

Teknik pengambilan data hukum tertulis menggunakan pengumpulan data normatif yang berasal dari sumber data primer dan sekunder yang dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan berdasarkan topik permasalahan yaitu, penulis membuat sumber data dari berbagai peraturan perundang-undangan, buku dan artikel, jurnal ilmiah, publikasi, penelitian para ahli hukum, dan mencari di Internet apa saja yang berkaitan dengan hal-hal di atas, kemudian menganalisis dan memecahnya menjadi kalimat untuk membuatnya memudahkan pembaca untuk memahami penelitian.