

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan Desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sehingga dengan demikian Desa memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam kerangka Otonomi Desa.<sup>1</sup> Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Hal tersebut sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18B yang menyatakan bahwa “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Dalam melakukan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan.<sup>2</sup> Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa harus mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, mewujudkan peran aktif masyarakat untuk turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.<sup>3</sup>

Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa

---

<sup>1</sup>HAW Wijaya, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 1

<sup>2</sup>*Ibid*, hal.3

<sup>3</sup>Iswan Kaputra et.al(dkk), 2013, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal.70-71

yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa.<sup>4</sup>

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.<sup>5</sup> Oleh karena itu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai wakil rakyat atau wakil penduduk desa memiliki beberapa fungsi, yang diantaranya berfungsi untuk menetapkan Peraturan Desa bersama-sama dengan kepala Desa, serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.<sup>6</sup> Tujuan dari Peraturan Desa sendiri adalah untuk meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang hal tersebut merupakan tugas dari Pemerintah Desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat Desa setempat.<sup>7</sup> Dengan demikian semua yang dimaksud dengan Peraturan Desa adalah semua Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan dan telah mendapatkan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 3-4

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 8 PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 14 PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

<sup>7</sup> Pasal 55 PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

<sup>8</sup> HAW Wijaya, *Op.Cit*, hal. 94

Dalam proses pengambilan keputusan di Desa dilakukan dengan dua macam keputusan. *Pertama*, keputusan-keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela tanpa sanksi yang jelas. *Kedua*, keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat Desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, di mana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para hakim Desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu.<sup>9</sup>

Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses musyawarah pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap tahun sekali di Balai Desa. Proses pengambilan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum diberi fungsi untuk itu, yang kemudian disebut dengan peraturan Desa (Perdes).<sup>10</sup>

Musyawarah Desa dapat diartikan sebagai suatu forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Somadi Alfaqih, 2013, *Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa Study di Desa Dumeleng Kecamatan Wanasari Kab.Brebes*, Yogyakarta : Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, hal. 16-17

<sup>10</sup>*Ibid*, hal.16

<sup>11</sup>Pasal 54 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Istilah musyawarah biasanya disandingkan dengan kata mufakat yang berasal dari bahasa Arab, yaitu kata *itifaq-muwaafaqah* yang artinya memberikan persetujuan atau kesepakatan.<sup>12</sup> Persetujuan disini dapat berupa suara terbanyak yang secara teknis dilakukan melalui pemungutan suara atau consensus bulat, tetapi dalam pengertian teknis Indonesia dewasa ini istilah “musyawarah-mufakat” mengandung pengertian consensus bulat.<sup>13</sup>

Namun musyawarah dan mufakat yang dilakukan antara pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam hal pembentukan peraturan desa tidak semuanya merupakan gambaran atau wujud dari aspirasi atau suara dari masyarakat, sehingga hasilnya tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Ketidaksesuaian tersebut dapat dipengaruhi oleh peran Badan Permusyawaratan Desa yang mungkin kurang maksimal di dalam menjalankan perannya sebagai wakil masyarakat Desa, atau hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa dalam pembentukan Peraturan Desa yang kurang berjalan dengan baik.

Atas dasar tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pelaksanaan peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro. Maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **”PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA DI KECAMATAN KISMANTORO KABUPATEN WONOGIRI ”**.

---

<sup>12</sup>Aidul Fitriadi Azhari, 2000, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokrasi menurut Konstitusi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, hal.82-83

<sup>13</sup>*Ibid*, hal. 83

## **B. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah dibuat dengan tujuan untuk memecahkan masalah pokok yang timbul secara jelas dan sistematis. Perumusan masalah dimaksudkan untuk lebih menegaskan masalah yang akan diteliti, sehingga dapat ditentukan suatu pemecahan masalah yang tepat dan mencapai tujuan atau sasaran yang dikehendaki.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa?
2. Bagaimana pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada perumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

## **D. Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian dapat dibagi dua, yakni kegunaan akademik atau kegunaan teoretis, yakni kegunaan penelitian yang sifatnya sumbangsih bagi pengayaan pengetahuan atau literer bagi kepentingan akademik dan penguatan teori tertentu. Adapun kegunaan penelitian yang kedua adalah kegunaan praktis,

yakni kegunaan yang sifatnya sumbangsih bagi kepentingan di luar akademik atau teoretis.<sup>14</sup>

Nilai dari suatu penelitian dapat dilihat dari manfaat yang dapat diberikan. Adapun manfaat yang akan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan penerapan hukum terkait dengan peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, serta pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

b. Bagi penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan khususnya mengenai bagaimana peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, serta pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

## **E. Metode Penelitian**

Metodelogis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis berarti berdasarkan sistem, dan konsisten berarti tidak ada hal-hal yang bertentangan dengan kerangka tertentu.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Beni Ahmad Saebani, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, hal.156

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, hal.42

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>16</sup>

Oleh karena itu, dalam suatu penelitian diperlukan suatu metode tertentu. Adapun metode penelitian yang digunakan penulis adalah sebagai berikut :

### **1. Metode Pendekatan**

Metode Pendekatan yang digunakan oleh Penulis dalam penelitian ini adalah Pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis merupakan pendekatan yang lebih menekankan pada ilmu hukum dan berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat.<sup>17</sup>

Dengan demikian metode penelitian yuridis sosiologis dapat memberikan gambaran bagaimana peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, serta pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

### **2. Jenis Penelitian**

Jenis Penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif sendiri dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dengan kata lain untuk

---

<sup>16</sup>*Ibid*, hal.43

<sup>17</sup>Roni Hanitijo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal.106

mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>18</sup>

Penulis di dalam penelitian ini menggambarkan mengenai bagaimana peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, serta mengenai bagaimana pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

### **3. Lokasi Penelitian**

Penulis dalam penelitian ini mengambil lokasi di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri. Dalam hal ini penulis mengambil 2 (dua) Desa yang terdapat di Kecamatan Kismantoro yaitu Desa Plosorejo dan Desa Miri sebagai Objek Penelitian dengan cara Proportional Random Sampling.

Proportional Random Sampling merupakan teknik Proportional Sampling<sup>19</sup> dengan menggunakan randomisasi. Dalam proporsionalitas random sampling ini besar kecilnya subsample mengikuti perbandingan (proporsi) besar kecilnya subpopulasi, dan individu-individu yang ditugaskan dalam tiap-tiap subpopulasi diambil secara random dari subpopulasi.

Di dalam penelitian ini tidak mungkin penulis melakukan penelitian diseluruh Desa yang ada di Kecamatan Kismantoro yang memiliki 8 (Delapan) Desa dan 2 (Dua) Kelurahan. Oleh karena itu, dalam hal ini

---

<sup>18</sup>Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*,hal.10

<sup>19</sup>Sutrisno Hadi, 1993, *Metodologi Research Jilid 1*, Yogyakarta: Andi Offset, hal. 82 : Proportional sampling artinya sample yang terdiri dari sub-sub sample yang perimbangannya mengikuti perimbangan sub-subpopulasi.



penulis mengambil 2 (dua) sub populasi homogen, yang mana sub populasi homogen tersebut didasarkan pada tingkat kesadaran atau partisipasi masyarakat dalam ikut menyelenggarakan pendidikan ditingkat Desa. Karena semakin tinggi tingkat pendidikan dalam suatu masyarakat, maka semakin tinggi tingkat kesadaran masyarakat di dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa. Tinggi dan rendahnya tingkat pendidikan tersebut ditandai dengan jumlah sekolah dari tingkat TK, SD, dan SMP yang terdapat dimasing-masing Desa di Kecamatan Kismantoro, Kabupaten Wonogiri.

#### DAFTAR JUMLAH SEKOLAH DI KECAMATAN KISMANTORO

Subpopulasi 1					Subpopulasi 2				
No	Desa / Kelurahan	JUMLAH			No	Desa / Kelurahan	JUMLAH		
		TK	SD	SMP			TK	SD	SMP
1	Kelurahan Kismantoro	2	4	1	1	Desa Pucung	1	3	-
2	Kelurahan Gesing	1	3	1	2	Desa Plosorejo	1	2	-
3	Desa Bugelan	1	3	1	3	Desa Lemahbang	1	3	-
4	Desa Miri	2	3	1	4	Desa Gedawung	1	2	-
5	Desa Ngroto	1	3	1	5	Desa Gambiranom	1	3	-

(Sumber : Wawancara dengan Bapak Priyanto Kurniawan, S.sos sebagai Kasi Tata Pemerintahan Kecamatan Kismantoro)

Dari tiap-tiap subpopulasi tersebut, maka akan diambil secara random terhadap subpopulasi tersebut, sehingga menghasilkan Desa Miri dan Desa Plosorejo.

#### 4. Jenis dan Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### a. Data Primer

Adapun yang dimaksud dengan data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.<sup>20</sup> Dalam hal ini penulis melakukan wawancara langsung dengan informan, yakni dilakukan dengan pejabat pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Daerah (BPD), dan Warga masyarakat di lingkungan Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

##### b. Data Sekunder

Sementara itu data sekunder merupakan data yang mencakup tentang dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan literatur lainnya yang mendukung penelitian.<sup>21</sup>

Data sekunder sendiri terdiri atas:

##### 1. Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini bahan primer yang penulis gunakan adalah bahan hukum yang mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian, yang meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal.12

<sup>21</sup> *Ibid*,

- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Wonogiri Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Wonogiri Nomor 5 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang digunakan untuk menjelaskan bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, yang digunakan penulis sebagai bahan hukum sekunder antara lain: Jurnal, Skripsi, Buku-Buku tentang Otonomi Daerah, Buku-buku tentang Otonomi Desa, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Tata Negara.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang digunakan sebagai pelengkap dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seperti, kamus, web site internet yang ada keterkaitannya dengan peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, serta bagaimana pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

## 5. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data digunakan penulis untuk memperoleh data yang benar guna untuk kelancaran penelitian. Oleh karena itu, penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara:

### a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah suatu metode untuk mengumpulkan data dengan cara mencari, mengumpulkan dan mempelajari peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lain yang mendukung dengan objek penelitian.

### b. Studi Lapangan

Studi Lapangan dilakukan untuk mendapatkan data yang diperoleh langsung dari objek penelitian. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara ke pegawai di Kantor Kecamatan Kismantoro, Pemerintah Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa, maupun ke tokoh masyarakat di Desa Plosorejo dan Desa Miri Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

## 6. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan suatu mekanisme mengorganisasikan data mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan hipotesis kerja yang diterangkan oleh data.<sup>22</sup>

Metode analisi data yang digunakan oleh penulis adalah metode pendekatan kualitatif. Metode Kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada dinamika

---

<sup>22</sup> Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.50

hubungan antar fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah.<sup>23</sup> Metode kualitatif dilakukan dengan analisis data yang meliputi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, buku-buku, dan literatur lain yang berkaitan dengan peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, serta pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri, yang kemudian dari literatur tersebut dihubungkan dengan data yang penulis peroleh dari lapangan atau objek penelitian. Kemudian dilakukan pengolahan data dan menghasilkan sajian data penelitian hukum sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan atau menjawab perumusan masalah.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan hukum terdiri atas 4 (empat) Bab yang disusun secara sistematis, dimana tiap-tiap bab terbagi dalam sub-sub bagian yang dimaksudkan untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan isi penulisan hukum. Adapun sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, berisi tentang uraian latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, berisi uraian tentang tinjauan umum tentang Otonomi Daerah, tinjauan umum tentang Pemerintahan Desa, tinjauan umum tentang Badan Permusyawaratan Desa, dan tinjauan umum tentang Peraturan Desa.

---

<sup>23</sup> M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, hal.133

Bab III Hasil Penelitian Dan Pembahasan, berisi uraian tentang gambaran umum Kecamatan Kismantoro, gambaran umum Desa Plosorejo, gambaran umum Desa Miri, analisis peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, serta analisis pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Kismantoro Kabupaten Wonogiri.

Bab IV Penutup, berisi uraian kesimpulan dan saran. Pada bab ini penulis memberikan kesimpulan dari jawaban atas rumusan masalah yang dibahas dan saran atas dasar dari hasil penelitian dan pembahasan.