

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Suatu negara dapat memiliki sistem pemerintahan yang bersifat desentralisasi. Desentralisasi ialah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka sistem kenegaraan. Didalam sistem desentralisasi wilayah negara dibagi menjadi daerah-daerah otonom yang diberikan wewenang tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana urusan pusat diserahkan kepada daerah otonom untuk menjadi urusannya sendiri.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Pada Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa ”Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Negara yang memiliki bentuk Kesatuan lebih sesuai dengan perkembangan politik global yang ada saat ini, dimana gagasan demokrasi lebih

diutamakan, karena desentralisasi memungkinkan partisipasi setiap masyarakat di tiap daerah didalam urusan-urusan kenegaraan.

Hubungan otoritas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur didalam undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan pelayanan umum, keuangan, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang yang ada.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan salah satu landasan yang kuat bagi penyelenggaraan pemerintahan yang berotonomi pada kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Berdasarkan penjelasan di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, disebutkan bahwa daerah Indonesia dibagi

dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah kota dan kabupaten, selanjutnya daerah kabupaten dibagi dalam daerah yang lebih kecil lagi yaitu desa.

Dalam Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, 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 keterwakilan wilayah.. Berdasarkan Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 Pasal 55 yaitu, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tiga fungsi, yaitu :

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa 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.

## 2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa

Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga desa yang melaksanakan fungsi pemerintahan, sekaligus juga menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

## 3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

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.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki anggota yang merupakan wakil dari penduduk desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Dimana masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah 6 tahun dan dapat diangkat atau diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota Badan Permusyawaratan Desa (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.

Oleh karena itu dengan adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai pengawas jalannya Pemerintah Desa seharusnya dapat menjalankan peranannya seperti yang seharusnya agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan atau tidak berkenan di hati masyarakat, karena jika terjadi kesalahan yang disebabkan Pemerintah Desa masyarakat menjadi kurang nyaman dan tidak senang atas kinerja Pemerintah Desa yang nantinya akan memungkinkan dapat memicu terjadinya masalah dalam lingkup desa yang justru akan mengacaukan kehidupan bersama masyarakat desa sehingga rasa kenyamanan dan keharmonisan dapat berkurang di desa tersebut.

Pada saat ini yang terjadi di Desa Batusari, Kecamatan Mranggen, Kabupaten Demak sebagian besar masyarakat desa menilai bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) belum menjalankan fungsi dan peranannya, seperti kurangnya penyerapan aspirasi dan kurangnya fungsi kontroling kepada pemerintah desa. Sehingga fungsi keterwakilan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) belum sepenuhnya terpenuhi. Sebagian masyarakat desa lainnya merasa belum mengetahui fungsi dan peranan dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) itu sendiri.

Dengan demikian penulis merasa tertarik untuk meneliti bagaimana fungsi dan peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berjalan di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa, dikarenakan penulis ingin mengetahui secara lebih tentang

fungsi dan peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) didalam desa yaitu sebagaimana seharusnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa, yang menyusun anggaran desa, juga merencanakan anggaran, dan mengawasi kinerja dari pemerintahan desa. Serta memiliki peranan dalam pembangunan desa. Dengan uraian-uraian diatas mendorong penulis untuk menyusun skripsi ini dengan judul “FUNGSI DAN PERANAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DI DESA BATURSARI KECAMATAN MRANGGEN KABUPATEN DEMAK.”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana berjalannya fungsi dan peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pelaksanaan pemerintahan desa di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak?
2. Apakah kendala yang dihadapi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi dan peranannya di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sejauh mana berjalannya fungsi dan peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pelaksanaan pemerintahan desa di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi dan peranannya, yang kemudian diteliti agar dapat dicari jalan keluar ataupun penyelesaian dari kendala yang dihadapi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi dan peranannya di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan pemikiran dalam mempelajari ilmu hukum di Indonesia, khususnya studi hukum ketatanegaraan, sehingga dapat memberikan kontribusi akademisi mengenai gambaran penyusunan peraturan Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.
  - b. Hasil Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi kepada masyarakat umum dan dapat digunakan sebagai kontribusi bagi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam perencanaan pembangunan desa di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Memperluas wawasan berpikir dan pemahaman lebih mendalam bagi penulis khususnya dan secara umum bagi pembaca atau masyarakat luas yang berkepentingan.

b. Memberikan gambaran dari permasalahan-permasalahan yang ada sehingga dapat memberikan kontribusi dalam pelaksanaan fungsi dan peranan dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai pengawas Pemerintahan Desa.

### **E. Terminologi**

**Fungsi** menurut Moekijat adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis sifat atau pelaksanaannya.<sup>1</sup>

**Peranan** menurut Soejono Soekanto merupakan aspek dinamis kedudukan(status).<sup>2</sup>

**Badan Permusyawaratan Desa (BPD)** merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>3</sup>

**Pelaksanaan** adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya)<sup>4</sup>

**Pemerintahan** adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.<sup>5</sup>

**Desa Batusari** adalah desa yang terletak di Kecamatan Mranggen, Kabupaten Demak, Provinsi Jawa Tengah.

---

<sup>1</sup> The Liang Gie, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hal.22

<sup>2</sup> Soejono Soekanto, *Sosiologi Suatu pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal.212

<sup>3</sup> M Marwan dan P Jimmy. *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, hal. 519

<sup>4</sup> Hasan Alwi. *Tata Bahasa Baku Bahasa Indoensia (Edisi Ketiga)*, Balai Pustaka. Jakarta, 2014, hal.48

<sup>5</sup> Inu kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal.57

## **F. Tinjauan Pustaka**

Pemerintahan Desa merupakan penyelenggara urusan pemerintahan kepentingan desa setempat yang memiliki peran mengatur masyarakat desa demi mencapai kesuksesan dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Unsur dari penyelenggaraan pemerintah tersebut disebut dengan pemerintah desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Tugas dari Kepala Desa yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan yaitu mengatur kehidupan desa sesuai dengan kewenangan desa yang meliputi; membentuk peraturan desa, membentuk lembaga kemasyarakatan, membentuk Badan Usaha Milik Desa. Selain itu Kepala Desa juga memiliki tugas pembangunan desa seperti pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana desa dan urusan kemasyarakatan yang meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang pendidikan, kesehatan dan adat istiadat.

Sedangkan Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris desa dan Perangkat lainnya yang meliputi sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya yang ada di desa setempat.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga merupakan lembaga legislasi yang memiliki fungsi menetapkan kebijakan desa dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa dan juga Pemerintah Desa. Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan

wakil dari penduduk desa yang terkait berdasarkan keterwakilan wilayah yang telah ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Menurut Soejono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang di dasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Maka di adakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permalahan-permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.<sup>6</sup>

Metode pendekatan yang akan digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Yang di maksud yuridis pendekatan yuridis sosiologis, atau disebut juga dengan pendekatan hukum empirik, yakni suatu pendekatan yang mempelajari fenomena sosial dalam masyarakat yang tampak aspek hukumnya.<sup>7</sup> Studi ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana berjalannya fungsi dan peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak dan untuk mengetahui apakah ada kendala yang terjadi ketika Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan tugasnya dalam melaksanakan pelaksanaan pemerintahan di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hal.6

<sup>7</sup> [Dr. Arskal Salim, \*Serambi Mekkah yang Berubah\*, Pustaka Alvabet, Aceh, 2010, hal.182](#)

## 2. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini terdapat data primer dan data sekunder. Di bawah ini akan di rincikan satu persatu apa saja yang termasuk ke data primer dan sekunder yang menunjang penelitian ini terlaksana.

### a. Data Primer

Yaitu sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung yang berupa wawancara dari sebagian masyarakat, juga anggota Badan Permusyawartan Desa (BPD) selaku mitra Pemerintah Desa dalam pembentukan Perdes, serta studi pustaka dan dokumentasi berupa teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca dokumen dan literatur yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dari perpustakaan

### b. Data Sekunder

Data Sekunder terdiri dari tiga macam yaitu :

#### 1. Bahan-bahan hukum Primer, yang terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Perencanaan Pembangunan Desa
- g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang tata cara pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa
- i) Peraturan Desa Nomor 1 tahun 2011 tentang Kedudukan keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa Batusari

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberi penjelasan bagi bahan hukum primer, terdiri dari :

- a) Berbagai buku yang berkaitan dengan masalah yang di teliti.
- b) Dokumen yang berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa.

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari: Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan jurnal hukum.

#### c. Metode Pengumpulan Data

1. Data Primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung dari sumbernya melalui metode wawancara.
2. Data Skunder yaitu pengumpulan data melalui penelusuran dan memahami sumber-sumber kepustakaan yang berkaitan dengan masalah

yang diteliti, seperti buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen atau data tertulis lainnya yang terkait dengan pembahasan tugas akhir ini.

#### d. Metode Analisis Data

Analisis data untuk penulisan ini dilakukan dengan menggunakan metode Deskriptif Kualitatif. Menurut Meolong (2008:6) menjelaskan bahwa “penelitian deskriptif yang menggambarkan dan melukiskan keadaan obyek penelitian sebagaimana adanya fakta-fakta saat penelitian berlangsung. Sedangkan metode penelitian kualitatif merupakan suatu prosedur dalam sebuah penelitian yang menghasilkan data secara deskriptif dimana data yang didapatkan berupa kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku diamati.” Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang berdasarkan latar belakang ilmiah serta mengartikan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan metode seperti wawancara, pengamatan dan pemanfaatan dokumen.

### **H. Sistematika Penulisan**

Skripsi atau penulisan hukum ini terbagi dalam empat bab dan tiap bab terdiri dari sub-sub bab, sistematika ini bertujuan agar skripsi atau penulisan hukum ini dapat terarah dan sistematis.

#### **BABI : Pendahuluan**

Menguraikan tentang pendahuluan yang didalamnya terdiri dari, latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan

#### **BAB II: Tinjauan Pustaka**

Pada bab ini merupakan pengantar pemahaman terhadap dasar hukum, pengertian-pengertian umum mengenai tentang pokok bahasan Pemerintahan Desa dan juga Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam uraian bab ini lebih bersifat teoritis yang nantinya digunakan sebagai bahan studi perbandingan antara teori yang berlaku dengan kenyataan yang terdapat dalam praktek. Adapun garis besar penjelasan dalam bab ini adalah menjelaskan mengenai fungsi, peran, hak dan kewajiban Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.

### BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Menguraikan tentang hasil Penelitian dan pembahasan tentang bagaimana fungsi dan perananan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa di Desa Batusari Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak. Serta menguraikan hasil dari wawancara dari sebagian masyarakat juga anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mengenai kendala yang dihadapi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam melaksanakan fungsi dan peranannya dan memberikan solusi terhadap penyelesaian kendala tersebut.

### BAB IV : Penutup

Berisi kesimpulan dan saran.