

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadikan desa memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur urusannya sendiri. Sebelumnya, posisi desa sebenarnya pernah sejajar dengan Pemerintah Daerah lewat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pasca reformasi tahun 1998, pengaturan soal desa seakan mengalami perubahan lewat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang ditindaklanjuti lewat peraturan daerah masing-masing. Dengan harapan besar yang disandarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi desa dibayangkan tumbuh kembali sebagaimana masa sebelum tahun 1979. Sayangnya, otonomi desa justru mengalami penyusutan akibat ekspansi otonomi daerah. Semakin luas hak mengatur dan mengurus yang dikembangkan pemerintah daerah atas nama hak dan kewajiban otonomi, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa. Desa menjadi *powerless*, kehilangan kewenangan sekalipun secara eksplisit dikatakan memiliki otonomi asli. Otonomi desa menjadi semu.

Kini desa kembali diberi kewenangan yang lebih, dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diharapkan desa mampu mewujudkan otonomi desa. Jika mempelajari substansi pengaturan soal desa dalam batang tubuh, tampak bahwa rezim desa kali ini dengan jelas menjawab

persoalan pertama, yaitu menegaskan kembali keragaman desa sebagaimana lebih awal telah dikoreksi oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang desa disebutkan bahwa: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara kesatuan republik Indonesia.”

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) 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, anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) serta jalannya pemerintahan desa.

Desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan amanah konstitusi Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahkan lebih dari itu rezim ini memberi tempat bagi tumbuhnya desa adat diluar desa administratif. Terhadap persoalan kedua tampak bahwa desa diharapkan mampu mengembangkan otonomi aslinya untuk membatasi kuasa otonomi daerah yang mengancam hingga ke pori-pori desa.

Untuk mewujudkan harapan tersebut rezim kali ini memberi senjata yang lebih efektif digunakan desa dalam meningkatkan *bargaining position* ketika berhadapan dengan supradesa.

Secara umum tidak ada satupun sumber yang memberi informasi pasti tentang awal tumbuhnya desa atau semacamnya. Entitas mikro demikian pada awalnya hanyalah kumpulan individu yang terikat menurut kekerabatan keluarga. Perluasan keluarga melalui proses biologis, tuntutan ekonomi dan insting politik kemudian membentuk marga yang semakin eksklusif dengan ciri tertentu misalnya keluarga besar Chaniago di Sumatera Barat atau keluarga Latunrung di Sulawesi Selatan. Dalam perspektif sosiologi pemerintahan, entitas pemerintahan terendah semacam desa diakui merupakan basis

tumbuhnya pemerintahan yang lebih luas dan kompleks sebagaimana pemerintahan modern dewasa ini.¹

Desa-desa yang telah ada jauh sebelum itu memiliki konstruksi organisasi paling minimalis dimana kepala desa merupakan simbol dalam semua entitas pemerintahan, ekonomi, sosial budaya dan politik. Integrasi semua fungsi dalam personifikasi kepala desa merupakan konstruksi sistem politik totaliter klasik yang cenderung memberi diskresi bagi kepala desa dalam memainkan peran dominan bagi kehidupan kelompok. Secara kelembagaan kepala desa menjadi representasi politik sebab ia secara tradisional dilahirkan untuk memimpin kelompok masyarakat dalam sebutan yang tertua (*tetua*).² Sekalipun terjadi diferensiasi semacam lembaga ekonomi desa yang berfungsi mengelola kekayaan desa, lembaga sosial mengatur perilaku masyarakat desa, serta lembaga keamanan yang bertanggungjawab terhadap ancaman pihak luar, namun secara keseluruhan semua keputusan menjadi otoritas tunggal kepala desa.

Keputusan yang berkaitan dengan alokasi sumber daya bagi kepentingan orang banyak, pemberian hukuman yang setimpal bagi pelanggar sistem sosial, serta keputusan strategis dengan alasan keselamatan anggota keluarga tetap saja ditentukan secara sentralistik kepala desa. Oleh karena desa berada dalam cakupan pemerintahan yang lebih luas, maka peranan kepala desa dalam aspek budaya seringkali menjadi simbol bagi integrasi

¹ kajian sosiologis tentang keluarga sebagai sarana pembiakan pemerintahan lihat Mac Iver, 1999, *Jaring-Jaring Pemerintahan (The Web of Government)*, diterjemahkan oleh Laila Hasyim, Aksara Baru, Jilid 1, hal 33-35.

² Suroyo (2000) dan Nurcholis, 2013, *Dua Ratus Tahun Praktek Demokrasi Desa, Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat*. Bumi Pustaka. hal.69.

kepentingan makro-kosmos (alam atas, supradesa), dan mikro-kosmos (alam bawah, infradesa).

Dalam hubungan itu Theodore Smith (1985) menegaskan bahwa kepala desa di Indonesia pada hakekatnya memiliki dua aspek penting yaitu pengakuan secara tradisional masyarakat sekaligus mewakili pemerintah di desa. Penting dipahami bahwa aspek terakhir menjadi titik tumbuhnya otonomi desa, dimana pengakuan masyarakat secara de facto adalah spirit utama bagi pemimpin di desa untuk mengembangkannya kedalam urusan pemerintahan yang semakin kompleks sebagai tuntutan yang terus berkembang baik internal maupun eksternal. Pada titik tertinggi entitas semacam itu berubah menjadi pemerintahan yang lebih kompleks seperti negara. Oleh karena negara merupakan refleksi paling sempurna yang lahir dari rahim desa, maka tidaklah salah jika negara penting mengakui dan menghormati eksistensi desa atau semacamnya sebagai akar-akar pemerintahan.

Desa dengan berbagai aspek diatas pada pokoknya menjadi basis bagi representasi semua entitas dalam batas kumpulan individu yang memiliki karakteristik homogen, terikat kuat secara emosional dalam suatu sistem sosial budaya serta memiliki organisasi yang bersifat primitif dimana kepala desa menjadi sentral gravitasi politik, ekonomi dan sosial budaya. Dalam batasan Beratha, desa dimaknai sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipegaruhi

oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.³ Batasan tersebut setidaknya menggambarkan karakteristik desa yang menurut Ferdinand Tönnies (1887) sejalan dengan karakteristik *Gemeinschaft* dibanding *Gesellschaft*.⁴

Secara historis jejak pertumbuhan dan perkembangan desa di Indonesia setidaknya dapat ditelusuri dari catatan Muntinghe kepada Raffles (1811-1817)⁵. Namun jauh sebelum temuan tersebut diyakini terdapat desa atau dengan beragam nama lain seperti Dusun, Marga, Kampung, Gampong, Dati, Nagari dan Wanua yang tersebar di wilayah Jawa dan luar Jawa.⁶ Hingga memasuki politik etik Belanda, catatan *Van der Wals* dkk (1872) ketika bertugas sebagai Pamongpraja muda di beberapa daerah menunjukkan bahwa diferensiasi tersebut secara perlahan mengalami perkembangan, dimana pengambilan keputusan menjadi bagian yang diputuskan oleh lembaga hukum tersendiri semacam unit mahkamah syariah di Aceh atau unit kerapatan khusus di Minangkabau. Sekalipun demikian tetap saja pengambilan keputusan akhir memberi peluang bagi keterlibatan pihak eksekutif kepala desa dalam kolektivitas hakim yang disepakati melalui hukum adat setempat.

³ *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, 1983, Ghalia Indonesia, sebagaimana juga dikutip Tahir dalam Jurnal MIPI, Edisi 38, Jakarta, 2013, hal.98.

⁴ *Gemeinschaft* bersifat *community* (paguyuban) dengan ciri terikat secara emosional, memiliki tradisi, luas, ada sebelum negara serta bersifat *bottom up*. Hal ini berbeda dengan bentuk *Gesellschaft* yang bersifat *society* (patembayan) dengan ciri terikat secara rasional, otonomi berian, terbatas, ada setelah negara, serta bersifat *top down*. Untuk hal ini lihat Ferdinand Tönnies, 1887, *The Nature and Type of Sociological Theory*. Oleh karena desa dalam kasus Indonesia bersifat *community*, maka pendekatannya pun ideal bersifat *self governing community*, bukan didominasi oleh negara maupun daerah sebagaimana pendekatan *local state government* dan *local self government*. Dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tampak pengaturannya dilakukan secara terintegrasi, sekalipun pendekatan *self governing community* menjadi titik pijak utama.

⁵ Soetardjo dalam Tahir, 2013, *Sejarah Perkembangan Desa di Indonesia, Desa di Masa Lalu, Masa Kini dan bagaimana Masa Depan*, Jurnal MIPI, Edisi 38, 2012, hal. 98, Jakarta.

⁶ Istilah yang sama dalam bahasa asing seperti *dorp*, *dorpsgemeente*, *village*, *village community*, *rural are*, *rural society*, lihat Ndraha, Ilmu Pemerintahan (*Kybernology*), Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hal. 154.

Dalam proses semacam itu desa tampak memperlihatkan bibit demokrasi, dimana pengambilan keputusan dilakukan secara kolektif, bersifat kelembagaan (*ad hoc*), melibatkan beberapa tokoh yang merepresentasikan kepentingan tertentu, serta dalam suatu wadah yang relatif terpisahkan dari eksekutif.

Namun demikian meskipun pelembagaan politik memperlihatkan perubahan kearah deferensiasi, namun kebiasaan pemilihan kepala desa yang awalnya bersifat turun-temurun (tradisionalistik) dikemudian hari berubah pula lewat pemilihan secara tak langsung yang diwakili oleh sekelompok orang. Fenomena tersebut cukup menarik dalam pandangan Raffles (1811), sehingga pola demokrasi representatif oleh sekelompok pengurus desa yang memilih kepala desa kemudian diubah menjadi mekanisme demokrasi langsung dimana kepala desa dipilih oleh masyarakat dari beberapa orang yang dipandang mampu⁷

Upaya demikian bukan tanpa maksud sama sekali, Raffles berkeinginan memutus jenjang hirarkhi yang selama ini terbentuk antara kaum ningrat Jawa dengan basis sosial sebagai produk peninggalan kebijakan kolonialisme Belanda mendekati kebangkrutan VOC di Indonesia tahun 1798.⁸ Terlepas dari itu, hingga tahun 1854 desa kemudian memperoleh pijakan lewat *Regeringsreglement* (RR) yang kemudian melahirkan peraturan pelaksanaan berbentuk *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO) dan *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB). Pada masa pendudukan

⁷ Nurcholis, 1968.

⁸ George M Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, Komunitas Bambu, 2013, hal. 4.

Jepang pengaturan soal desa relatif tak mengalami perubahan signifikan kecuali pembatasan soal masa jabatan kepala desa yang selama ini bergantung pada konsensus dalam masyarakat.

Sebelum era reformasi, pengaturan soal desa sebenarnya tak memperoleh landasan konstitusional yang bersifat eksplisit, kecuali kesatuan masyarakat hukum adat yang telah tumbuh dan berkembang jauh sebelum Indonesia merdeka. Satuan masyarakat hukum adat diakui dan dihormati sebagaimana terlihat dalam pengaturan Pasal 18B ayat (4) hingga amandemen terakhir Pasal 18B ayat (2). Hal ini menyiratkan bahwa hanya satuan masyarakat hukum adat sajalah yang diakui dan dihormati negara, selain satuan daerah yang bersifat khusus/istimewa sebagaimana diatur pula dalam Pasal 18B ayat (1). Oleh karena konstitusi tak menyebut jelas eksistensi desa-desa bentukan yang bersifat administratif (desa dinas) setelah kemerdekaan Indonesia, maka sejauh ini harus diakui bahwa logika konstitusi hanya memberi landasan kuat bagi satuan masyarakat hukum adat yang dalam hal ini di sebut desa adat sesuai penjelasan konstitusi awal.⁹

Memasuki tahun 1979, desa mengalami degradasi dari desain awal sebagai daerah otonom tingkat tiga. Rezim orde baru lewat Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, meletakkan desa sebagai instrumen birokrasi melalui kebijakan *uniformitas* terhadap semua entitas mikro di level bawah dengan istilah desa. Sepanjang kebijakan ini diterapkan, desa-desa adat mengalami proses transisi dari suatu sistem nilai lama yang

⁹ *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal MIPI, Jakarta, Edisi 38, 2012, hal.15.

bertumpu pada kepentingan sosial mikro menjadi satu sistem nilai yang bertumpu bagi kepentingan penguasa dan birokrasi. Akibatnya seluruh tatanan desa asli berangsur-angsur mengubah diri secara sistemik atau terpaksa menjadi desa bergaya administratif. Dalam kondisi semacam itu sekalipun tetap bernama desa, namun secara cepat kehilangan otonomi, berorientasi keatas, serta praktis tak tumbuh sebagai entitas yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah desa secara fungsional.

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Syarat tersebut penting menjadi perhatian utama jika tidak ingin melihat kondisi desa bertambah malang nasibnya. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Terkait postur organisasi pemerintahan desa, batasan pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa semata tanpa posisi BPD. Batasan tersebut berbeda jika dibandingkan dengan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, dimana pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan BPD. Pemisahan posisi

kepala desa beserta perangkatnya dari BPD memungkinkan pemerintahan desa lebih efektif dalam melaksanakan otonomi desa selain kewajiban dari supradesa. Pengalaman menunjukkan bahwa kolektivitas kepala desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa sulit dilaksanakan karena kedua lembaga tak selalu sejalan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan. Terpisahnya posisi BPD memungkinkan pemerintah desa dapat lebih leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa pengawasan ketat BPD yang selama ini relatif sulit hidup sekamar dengan pemerintah desa. Bias dari kondisi semacam itu tak jarang membuat desa kurang dinamis, bahkan statis karena saling menunggu persetujuan yang berlarut-larut.

Selain itu, separasi semacam itu bertujuan untuk menciptakan pemerintahan desa yang lebih modern, dimana secara politik terjadi diferensiasi antara desainer kebijakan (BPD) dan implementator kebijakan (kepala desa). BPD setidaknya mewakili masyarakat yang dipilih secara demokratis untuk membahas suatu kebijakan sebelum dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kebijakan desa diawali dengan disusunnya peraturan desa, yang dimulai dari tahap perencanaan, implementasi dan evaluasi. Disinilah fungsi Badan Permusyawaratan Desa bisa berjalan maksimal, BPD sebagai desainer diharapkan mampu untuk mengakomodir, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan dituangkan dalam konsep kebijakan, yaitu peraturan Desa dalam upaya terwujudnya otonomi desa.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis mencoba membahas Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa untuk mencapai terwujudnya Otonomi Desa (Studi di Kecamatan Gajah).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa untuk mencapai Terwujudnya Otonomi Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?
2. Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa untuk mencapai terwujudnya Otonomi Desa di Kecamatan Gajah ?
3. Apa saja yang menjadi faktor penghambat Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) dalam melaksanakan kewenangannya tersebut dan apa upaya kedepannya?

C. Tujuan Penelitian

Badan Permusyawaratan Desa memiliki kewenangan legislasi atau membuat peraturan desa, pengawasan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui dan menjelaskan kewenangan Badan

Permasyarakatan Desa (BPD) dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa untuk mencapai terwujudnya Otonomi Desa menurut Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

2. Mengetahui dan menjelaskan Pelaksanaan Kewenangan Badan Permasyarakatan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa untuk Mencapai Terwujudnya Otonomi Desa di Kecamatan Gajah.
3. Mengetahui dan menjelaskan faktor penghambat Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam melaksanakan kewenangannya tersebut dan upaya kedepannya.

D. Manfaat Penelitian

Tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa, dosen dan tata negara mengenai kewenangan Badan Musyawarah Desa dalam

penyusunan dan penetapan peraturan desa dalam upaya mencapai terwujudnya otonomi desa.

E. Kerangka Konseptual

1. Pemerintahan Desa

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, sedangkan Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat lainnya, yaitu Sekretariat Desa, Pelaksana Teknis Lapangan dan Unsur Kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti, pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan kerja sama antar desa, urusan pembangunan, antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum desa seperti, jalan desa, jembatan desa, irigasi desa, pasar desa, dan urusan kemasyarakatan, yang meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti, bidang kesehatan, pendidikan serta adat istiadat.

2. Badan Permusyawaratan Desa

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.

3. Otonomi Desa

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu

dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Daerah kabupaten atau kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

4. Peraturan Desa

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:

- a. terganggunya kerukunan antar warga masyarakat;

- b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan

kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Jenis peraturan Desa selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa.

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai tujuan, umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dapat dicapai secara utuh dan menyeluruh, demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian tersebut, diperlukan suatu metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dijangkau di dalam suatu penelitian dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.¹⁰

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

¹⁰ Adrian Sutedi, *loc.it.*

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.¹¹ Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek,¹² yang dalam hal ini berkaitan dengan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan Peraturan Desa.

Dalam penulisan tesis ini, akan digunakan pendekatan undang-undang, dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹³

¹¹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2010, hal.183.

¹² Ronny Hanitjo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990 hal..33

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.,2009.hal.93

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

1) Data Primer

Data Primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan Ketua BPD Di Kecamatan Gajah (Desa Sari dan Desa Mlatiharjo) dan pejabat Pemerintahan Kecamatan Gajah dan Pemerintahan Desa Sari dan Desa Mlatiharjo yang terkait dengan penelitian ini.

2) Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.¹⁴ Data sekunder ini mencakup:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 1. Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
 2. Undang-Undang Dasar Negara Republik

¹⁴ Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003,hal.173.

Indonesia Tahun 1945;

3. Undang-Unda Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang;
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
6. Peraturan Daerah Kab. Demak Nomor 4 Tahun 2015 tentang Badan Permusyawaratan Daerah;
7. Peraturan Daerah Kab.Demak Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perangkat Desa;
8. Peraturan Daerah Kab.Demak Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kedudukan dan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa;
9. Peraturan Daerah Kab.Demak Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Laksana Kerja

Pemerintahan Desa;

10. Keputusan Bupati Demak Nomor 141/195/2014 tentang Pengesahan Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sari Kecamatan Gajah;

11. Keputusan Bupati Demak Nomor 141/241/2014 tentang Pengesahan Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Mlatiharjo Kecamatan Gajah;

12. Berbagai peraturan yang berkaitan dengan kewenangan BPD dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :

a. Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah;

b. Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemerintahan Desa;

c. Kepustakaan tentang Otonomi Desa;

d. Kepustakaan yang berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

3. Bahan Hukum Tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk

maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti : Kamus Hukum dan Ensiklopedia

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.¹⁵ Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini berpedoman pada jenis datanya. Ada 3 metode pengumpulan data, yaitu :

1. Kepustakaan

- a. Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah;
- b. Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemerintahan Desa;
- c. Kepustakaan tentang Otonomi Desa;
- d. Kepustakaan yang berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

2. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan kegiatan dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat tertentu dalam waktu tertentu pula. Dalam Observasi ini peneliti

¹⁵ W.Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hal.123.

menggunakan banyak catatan, seperti daftar check, daftar isian, daftar angket, daftar kelakuan dan lain-lain, yang harus dilakukan sendiri oleh peneliti.¹⁶

Observasi dapat dilakukan oleh observer (pengamat) terhadap observee (Objek yang diamati). Dalam penelitian ini, observasi yang digunakan adalah observasi pasrtisipatif. Observasi partsipatif ini merupakan suatu pengamatan dimana observer benar-benar ikut berpartisipasi atau terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat yang menjadi objek penelitian.¹⁷

3. Wawancara

Wawancara dilakukan secara bebas terpimpin dengan menyiapkan pedoman atau pertanyaan yang akan diajukan kepada subjek peneliti, dengan tidak mengurangi kebebasan responden dalam memberikan penjelasan.

Adapun pengambilan sample untuk memperoleh data primer dalam studi lapangan melalui wawancara,

¹⁶ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

¹⁷ *Ibid* hal 23

dilakukan dengan metode Purposive sampling. Metode *Purposive sampling* adalah metode pengambilan sampel yang dilakukan dengan pertimbangan pada pengumpulan data yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.¹⁸ Silalahi menyatakan bahwa “sampel adalah suatu sub setiap bagian dari populasi berdasarkan apakah itu *representative* atau tidak”.¹⁹ Yang dimaksud dengan pengertian di atas adalah orang-orang yang memiliki tingkat pendidikan tertentu, jabatan tertentu, dan usia tertentu. *Purposive sampling* pada sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan metode penelitian.

Pengambilan sampel menggunakan teknik *non random sampling*, karena jenis yang digunakan adalah metode *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel dilakukan dengan cara mengambil subjek berdasarkan pada tujuan tertentu. Teknik *non random sampling* dipilih karena berdasarkan tujuan tertentu yang memenuhi persyaratan sebagai berikut :²⁰

¹⁸ Irwan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial, Suatu Teknik Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2004, hal. 61.

¹⁹ Uber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung, 2006, hal. 233.

²⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 15.

- a. Harus di dasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat, atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri utama populasi;
- b. Subjek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subjek yang paling mengandung ciri-ciri yang terdapat dalam populasi; dan
- c. Penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dalam studi pendahuluan.

Pertimbangan penulis memilih sampel desa di Kecamatan Gajah yaitu Desa Sari dan Desa Mlatiharjo, adalah karena :

- a. Memiliki korelasi dengan rumusan permasalahan, yakni dalam hal penyusunan dan penetapan peraturan desa, serta
- b. Sesuai dengan kapasitas, kompetensi, dan kapabilitasnya dan;
- c. Terlibat dalam peristiwa hukum yang digunakan sebagai objek penelitian.

Responden/informan dalam penelitian ini adalah pihak yang berkaitan dengan penyusunan dan penetapan peraturan desa yaitu Kepala Desa Sari dan Mlatiharjo, sebagai pejabat pemerintah Desa yang terkait dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, dan ketua BPD

(Badan Permusyawaratan Desa) Desa Sari dan Desa Mlatiharjo sebagai pihak yang terkait langsung. Juga beberapa masyarakat warga desa setempat.

Wawancara juga dilakukan dengan pejabat pemerintah Kecamatan Gajah yang terkait dengan tata Pemerintahan dalam hal ini pemerintahan desa, yaitu Istichari, SH selaku Kasie Tata Pemerintahan Kecamatan Gajah dan Camat Gajah, Agus Herawan, S.IP

Pejabat Pemerintahan Desa yang merupakan responden/informan dalam penelitian ini, yaitu :

- 1) Kasmadi, selaku Kepala Desa Sari Kecamatan Gajah ;
- 2) Nurhananto, selaku Pj Kepala Desa Mlatiharjo Kecamatan Gajah;
- 3) Muslikin, S.Pd.M.Si Selaku ketua BPD Desa Sari Kecamatan Gajah serta
- 4) Sodiq Panuntun selaku Ketua BPD Desa Mlatiharjo Kecamatan Gajah.

a. Data Sekunder

1. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data

yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Balai Desa, antara lain :

- a. Balai Desa Sari, dengan alamat Jalan Utama Desa Sari Kecamatan Gajah;
- b. Balai Desa Mlatiharjo, dengan alamat Jl.Kromoyudha Desa Mlatiharjo Kecamatan Gajah
- c. Kantor Kecamatan Gajah, dengan alamat Jalan Raya Gajah Nomor 45 Demak.

6. Metode Analisis Data

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan wawancara dan membaca buku-buku perpustakaan, akan menghasilkan data *deskriptif kualitatif* yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.²¹

Data yang telah terkumpul dan lengkap, dipilih dan disusun secara sistematis, dan kemudian dianalisis dengan menggunakan landasan teori yang ada, sehingga dapat mencapai suatu kesimpulan. Dari data yang telah

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hal. 250.

disusun dan dianalisis akan diperoleh kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian. Hal ini untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan, selanjutnya data diolah dan disajikan dalam bentuk tesis.

7. Jadwal Penelitian

Rencana pelaksanaan penelitian direncanakan selama jangka waktu 6 (enam) bulan dimulai dari pengerjaan usulan penelitian sampai dengan penyajian hasil penelitian dalam bentuk laporan hasil penelitian.

No	JENIS KEGIATAN	BULAN					
		APR	MEI	JUNI	JULI	AUG	SEPT
1	Persiapan	v					
	a. Pra survey dan pembuatan proposal	v					
	b. Review proposal	v					
	c. Pengurusan administrasi dan ijin penelitian		v				
2	Operasional Lapangan		v				
	a. Survey lapangan		v				
	b. Pengumpulan data		v				
	c. Klasifikasi data						

	d. analisa Data						
3.	Seminar Hasil Penelitian				v	v	v
4.	Ujian Tesis.						

n

Jadwal

G. Sistematika Penulisan Tesis

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah yang didalamnya membahas mengenai Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang didalamnya membahas mengenai Sejarah Pemerintahan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan tentang Badan Permusyawaratan Desa, Tinjauan Umum tentang Peraturan Desa yang didalamnya membahas mengenai Pengertian, Materi Muatan Peraturan Desa, Jenis Peraturan Desa, Mekanisme Persiapan, Pembahasan-Pembahasan, Pengesahan dan Penetapan Peraturan Desa. Dan Yang terakhir, dalam bab II

ini juga membahas mengenai Tinjauan Umum Otonomi Desa dalam Konteks Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang uraian mengenai : Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa untuk Mencapai Terwujudnya Otonomi Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pelaksanaan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa untuk Mencapai Terwujudnya Otonomi Desa di Kecamatan Gajah dan kendala Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam melaksanakan kewenangannya tersebut serta upaya kedepannya.

Bab IV Penutup, yang berisi Simpulan dan Saran.