

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa merupakan tata urutan pemerintahan yang terendah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintah di Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dijelaskan bahwa 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 kekuatan hukum dalam menjalankan pemerintahannya dibawah kepala desa serta perangkat lainnya yang juga diawasi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Oleh karena itu sebagai organisasi pemerintahan terendah perlu diadakan sesuatu pengkoordinasian dalam pemerintah desa untuk mencapai pembangunan nasional.

Penyelengaran pemerintah desa di era reformasi pada hakekatnya adalah proses demokratisasi yang selama orde baru berproses dari atas ke bawah, namun sebaliknya saat ini proses dari bawah yakni desa. Perubahan paradigma baru tersebut, dari keterangan di atas maka mengakibatkan desa sebagai kualitas kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak serta wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri sebagaimana diatur dalam

pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.¹ Berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juncto Undang Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan atas Undang-Undang No 34 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Desa tidak lagi merupakan tingkat administrasi, dengan tidak lagi menjadi bawahan Daerah, melainkan menjadi daerah mandiri, di mana masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah. Desa yang selama ini diperankan sebagai peran pembantu dan objek, bukan menjadi aktor pembantu. Untuk mendukung perubahan mendasar tentang pemerintahan Desa, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, dan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Perangkat Desa di tindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Desa di mana Pemerintahan Desa dan BPD yang merupakan struktur pemerintahan terbawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat.² Sebagai Daerah Otonom mempunyai kewenangan yang luas dan tanggung jawab yang besar untuk melaksanakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, Dan Utuh*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hal.1.

² Perda Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Keberadaan sebuah Desa memiliki keanekaragaman yang disesuaikan dengan asal usul dan kondisi budaya yaitu: (1) Keanekaragaman, disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, (2) partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa, (3) otonomi asli, bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam persepektif administrasi desa, (4) demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus menampung aspirasi-aspirasi masyarakat yang dimusyawarahkan dan kemudian dipilih untuk dilaksanakan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa, (5) Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditunjukkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, proram, dan kegiatan yang sesuai dengan pokok masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.³ Pemerintah desa harus melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa akan tetapi peraturan perundang-undangan itu tidak

³ Ali Fauzan, *“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes”*, (Semarang, Ilmu Hukum Program Pascasarjana UNDIP, 2010), hlm.1.

bisa langsung dilaksanakan. Hal ini karena desa berbeda kondisi sosial, politik, dan budaya.

Dalam proses pengambilan keputusan di desa dilakukan dengan dua macam keputusan⁴. 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, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu. Adapun bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (MUSBANGDES) yang dilakukan setiap satu tahun sekali di balai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan pihak-pihak secara hukum diberi fungsi untuk itu, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa.⁵

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan undang-undang yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Desa Nglampir merupakan salah

⁴ Khushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Media Sosial Dalam Persepektif Socio Legal*, (Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP, Semarang, 2008), hlm 70-71.

⁵ Ibid., hlm.33

satu desa di Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagung, Provinsi Jawa Timur yang terletak di perbatasan Kabupaten Trenggalek. Sebagian besar wilayahnya terdiri dari persawahan. Di Desa ini masih dikenal dengan sebutan-sebutan tradisional untuk para perangkat desanya, seperti carik, kamituwo, bayan, modin, jogoboyo, jogotirto.

Kehadiran Badan Permusyawaratan Desa membawa suasana tersendiri dalam kehidupan demokratisasi, karena salah satu tujuan dibentuknya BPD adalah untuk mewujudkan pemerintah desa yang demokratis. Badan Permusyawaratan Desa yang kemudian disebut BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, di samping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi (Perwakilan).⁶

Namun dengan demikian terkadang apa yang telah disepakati oleh Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga pembentukan peraturan desa hanya menjadi sebuah agenda Pemerintah Desa yang tidak substantif dan kooperatif atas kepentingan Rakyat, yang seharusnya BPD (Badan Permusyawaratan Desa) menjadi wadah penyaluran aspirasi masyarakat. Kurangnya sosialisasi peraturan yang dibuat oleh Perangkat Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa yang menjadi permasalahan yang dalam proses penyusunan dan

⁶ Sadu Wasistiono, MS. M.Irawan Tahir, Si., *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: CV Fokus Media, 2007), hlm. 35.

penetapan peraturan tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga masih banyak yang melanggar peraturan desa. Dari hasil pengamatan sementara penulis, di desa sering muncul aturan dalam musyawarah untuk menentukan siapa yang menjadi pemimpin masyarakat yang dilibatkan dalam BPD. Aturannya adalah penunjukan secara terpilih terhadap orang yang menjadi pemimpin masyarakat adalah masyarakat yang dianggap dekat dengan perangkat desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa untuk berpartisipasi sebagai anggota BPD. Hal ini tentu bertentangan dengan apa yang dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa bahwa BPD atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Dari penjelasan tersebut menimbulkan persoalan bahwa BPD sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahannya tidak dapat menjalankan perannya sebagai lembaga perwakilan dalam mewujudkan pembentukan perdes yang demokratis. Hal ini didasarkan bahwa untuk menentukan siapa yang dilibatkan dalam mekanisme penunjukan anggota BPD hanya sebatas sejauh mana calon anggota dan pemimin dekat dengan perangkat desa. Dan juga BPD merupakan salah satu unsure penyelenggara pemerintahan desa yang paling berperan dalam pembuatan Peraturan Desa, dalam hal ini penulis ingin mengetahui lebih jauh kondisi yang sebenarnya dari Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan proses penyusunan

BPD. Hak yang diberikan untuk mungulkan rancangan peraturan desa apakah telah digunakan dengan sebaik-baiknya.

Atas dasar itu penyusun merasa tertarik untuk meneliti pelaksanaan fungsi Badan Perwusyawaratan Desa di Desa Nglampir, Kecamatan Bandung, Kabupaten Tulungagaung dalam pembentukan peraturan desa (Perdes) , untuk mengetahui pelaksanaan fungsi BPD dalam pembentukan peraturan desa dalam presepektif Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Daerah, dan juga dalam presepektif Fiqih Siyasyah maka penyusun memandang penelitian ini harus dilakukan agar bisa melakukan identifikasi proses BPD dalam pembentukan dan penetapan peraturan desa di Desa Nglampir secara komprhensif yang akan dituangkan dalam skripsi yang berjudul :

FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PROSES DAN PENYUSUNAN PERATURAN DESA BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN TULUNGAGUNG NOMOR 18 TAHUN 2017 DAN SIYASAH DUSTURIYAH (Studi Kasus Desa Nglampir Kecamatan Bandung Kabupaten Tulungagung).

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Proses dan Penyusunan Peraturan Desa di Desa Nglampir berdasarkan presepektif Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa?

2. Bagaimana pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Proses dan Penyusunan Peraturan Desa di Desa Nglampir berdasarkan persepektif Siyasyah Dusturiyah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Proses dan Penyusunan peraturan desa dalam persepektif Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.
2. Untuk memahami pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Proses dan Penyusunan peraturan desa dalam persepektif fiqih syiasyah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data mengenai tugas dan kewajiban beserta proses dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai mitra pemerintah desa di Desa Nglampir Kecamatan Bandung kabupaten Tulungagung.

2. Secara Praktis

Secara praktis manfaat penelitian ini:

- a. Bermanfaat bagi Civitas Akademis dalam memperkaya referensi mengenai fungsi pelaksanaan Badan Permusyawaratan Desa dalam Proses dan Penyusunan peraturan desa.

- b. Bagi Desa hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi Pemerintah Desa sebagai bahan pertimbangan untuk melaksanakan sistem pemerintahan dengan lebih baik.
- c. Penelitian ini juga menjadi salah syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana di Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Tulungagung.

E. Penegasan Istilah

1. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan arah atau pedoman yang jelas dalam penelitian ini, maka perlu memahami definisi-definisi berikut:

- a. Badan Permusyawaratan Desa adalah suatu badan yang sebelumnya disebut Badan Perwakilan Desa, yang berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan, yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- b. Peran Badan Permusyawaratan Desa, dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 18 Tahun 2017 disebutkan bahwa BPD berfungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

- c. Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa.⁷
- d. Peraturan Daerah adalah Peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.⁸
- e. Siyasah Dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu, kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.⁹

2. Operasional

Jadi dapat disimpulkan oleh penulis tentang pengertian-pengertian sebelumnya sebagai berikut: Badan Permusyawaratan Desa adalah suatu badan yang sebelumnya disebut Badan Perwakilan Desa, yang berfungsi

⁷ Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005

⁸ Maria Fardia Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ke 7, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 202

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah- Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Indonesia: Pranadamedia Grou, 2014), hlm. 177

menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Sedangkan peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dan Siyash Dusturiyah adalah bagian dari Fiqih siyash yang berhubungan dengan Perundang-undangan dan juga hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan pendekatan pemikiran mengenai hal-hal apa saja yang menjadi fokus pembahasan dalam skripsi ini, peneliti menyusun sistematika penulisan yang terdiri dari 5 (lima) bab, dimana masing-masing bab berhubungan satu sama lain, yaitu:

Bagian awal terdiri dari: halaman sampul, halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, moto dari peneliti, persembahan-persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar isi table, daftar lampiran, serta daftar abstrak.

BAB I berisi pendahuluan: menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah dan sistematika penelitian.

BAB II berisi tinjauan pustaka: yang memuat tentang tinjauan umum tentang Badan Permusyawaratan Desa, Hak dan Kewajiban BPD,

Landasan Pembentukan Peraturan Desa dan tinjauan umum tentang konsep siyasah dusturiyah.

BAB III berisi metodologi penelitian: meliputi pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan, dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV berisi hasil penelitian: meliputi deskripsi data, paparan data, dan analisis data.

BAB V berisi tentang pembahasan: meliputi dari paparan data berdasarkan pada BAB IV

BAB VI Penutup: pada bab ini memuat tentang kesimpulan dan saran-saran dalam penelitian, dan di akhir skripsi ini sertakan daftar pustaka, surat izin penelitian, serta lampiran-lampiran dan juga penulis sertakan biografi penulis sebagai pelengkap.