

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan bagian krusial bagi sebuah perkembangan daerah, untuk itu diperlukan tata kelola yang baik dan terstruktur demi kemajuan desa yang otonom. desa telah diberikan ruang untuk mengatur dirinya sendiri, sesuai dengan kearifan lokal yang dimiliki dengan didukung anggaran yang besar. Sangatlah ironis jika kita ingat bahwa keterbukaan ruang yang dimiliki pemerintah desa kemudian mendahulukan pembangunan ekonomi, padahal pembangunan ekonomi dan pembangunan politik melalui penataan pada aspek penguatan kelembagaan pemerintahan desa seharusnya dibangun secara bersamaan.<sup>1</sup>

Dalam mengurus Pemerintahannya sendiri, desa sudah diatur dalam Undang Undang No. 3 Tahun 2024 Perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berisi tentang susunan serta tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Undang-undang tentang desa tersebut sebagai wujud dari produk hukum guna untuk mencapai tujuan negara. Produk hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang “Hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita Bangsa dan tujuan Negara<sup>2</sup>.

Seperti halnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, jika kita amati wewenangnya pemerintah desa dalam penyelenggaraannya juga dijalankan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dimana kepala

---

<sup>1</sup> Hanantyo Sri Nugroho, ”Menimbang Pentingnya Penguatan Kelembagaan Pemerintahan Desa”, *Journal Of Governance*. Vol.3, Issue 1, 2018, hal.35-36.

<sup>2</sup> Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009), hal. 2

desa dan perangkat desa sebagai eksekutifnya sedangkan legislatif diperankan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Keberadaan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) menjadi gambaran dari semangat otonomi desa yang diperjuangkan dalam rangka memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk turut serta aktif dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pembangunan dan pengelolaan desa. Namun pada realitanya proses penyelenggaraan pemerintahan desa masih dominan pada kepala desa dan perangkatnya. Memang kalau dilihat dari Undang Undang No. 3 Tahun 2024 perubahan kedua atas Undang Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa BPD (Badana Permusyawaratan Desa) telah dikeluarkan dari kategori pemerintah desa akan tetapi BPD (Badan Permusyawaratan Desa) mempunyai fungsi-fungsi yang dominan. Hal ini dibuktikan pada pasal 55 Undang Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa<sup>3</sup>. Oleh sebab itu, pemahaman yang mendalam tentang peran, fungsi, serta mekanisme kerja BPD (Badan Permusyawaratan Desa) menjadi krusial dalam mengapresiasi dinamika pemerintahan desa di Indonesia.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) harusnya bisa menjadi mitra kerja pemerintah desa dalam menjalankan pemerintahannya. Mengingat fungsinya yang sebagai legislasi dan penampung serta penyalur aspirasi masyarakat desa diharapkan mampu membawa kemajuan desa. Sebab Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menjadi salah satu faktor bagaimana desa itu bisa maju. Seperti apa yang terjadi di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek Provinsi Jawa Timur, meski semua peran, fungsi, serta mekanisme kerja BPD (Badan Permusyawaratan Desa) sudah tertera pada Undang Undang No 3 Tahun 2024 Perubahan Kedua Atas Undang Undang No.6 Tahun 2014 Tentang desa dan juga PERDA Kabupaten Trenggalek No. 12 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Desa. Namun belum dapat sepenuhnya menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan perundang-undangan. Sehingga dalam pelaksanaan sistem pemerintahan desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek

---

<sup>3</sup> Ahmad Mudatsir, Tesis, "Politik Hukum Hubungan Kepala Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Undang-undang yang Mengatur Tentang Pemerintahan Desa Pasca Reformasi" (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2017), hal. 8-9.

BPD (Badan Permusyawaratan Desa) tidak mampu memberikan dampak pada peningkatan kerja pemerintah desa. Selain itu proses pemilihan yang dilakukan oleh pemerintah desa besuki tidak sesuai dengan prosedur yang sudah tertera pada peraturan yang berlaku dimana proses pemilihan BPD di Desa Besuki seakan akan menjadi hak prerogatif Kepala Desa. Padahal didalam Undang Undang No. 3 Tahun 2024 perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dijelaskan bahwasannya pemilihan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dilakukan dengan cara Demokrasi atau Demokrasi keterwakilan.

Dalam kondisi lapangan, proses pemilihan dilaksanakan dengan cara menunjuk masyarakat desa yang mau dan siap menjadi BPD sehingga hal tersebut akan meniadakan cara seleksi, demokrasi secara langsung dan musyawarah secara mufakat. Proses tersebut secara jelas bertentangan dengan peraturan yang telah dibentuk yakni Undang Undang no. 6 tahun 2014.

Selain itu Peraturan Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa menjelaskan secara rinci bagaimana proses dan mekanisme pemilihan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai berikut : 1.Pembentukan Panitia Pemilihan Pertama, Kepala Desa membentuk Panitia Pemilihan BPD yang terdiri dari unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan desa, dan tokoh Masyarakat, 2.Penjaringan Bakal Calon Panitia Pemilihan mengumumkan kepada masyarakat untuk mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota BPD, 3.Penelitian Persyaratan Bakal Calon Panitia Pemilihan melakukan penelitian terhadap persyaratan bakal calon yang mendaftar, 4.Penetapan Calon Panitia Pemilihan menetapkan bakal calon yang memenuhi persyaratan sebagai calon anggota BPD, 5.Kampanye Calon anggota BPD dapat melakukan kampanye sesuai dengan ketentuan yang diatur, 6.Pemilihan Pemilihan anggota BPD dilaksanakan melalui pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, 7. Penetapan Calon Terpilih Panitia Pemilihan menetapkan calon terpilih sebagai anggota BPD berdasarkan perolehan suara terbanyak.

Apalagi dalam ajaran islam untuk menyelesaikan suatu persoalan sangat dianjurkan melalui mekanisme musyawarah atau yang dikenal dengan sebutan Syura. Bahkan dalam agama islam menjalankan keputusan hasil Syura (Muyawarah) itu hukumnya wajib. Dalam praktik kehidupan umat Islam, lembaga yang paling dikenal sebagai pelaksana syura adalah ahlu al-halli wa al-‘aqdi pada zaman Khulafaurrasyidin. Pembentukan lembaga ahlu al-halli wa al-‘aqdi sangat perlu dalam pemerintahan Islam karena banyaknya permasalahan kenegaraan sehingga harus diputuskan secara bijak demi menciptakan kemashalatan umat Islam. Di dalamnya bangsa dan sebagian umat atau kaum cerdik pandai yang mewakilinya ikut terlibat. Sebagaimana juga pemerintah sesudah ia dipilih dan ditentukan dengan jalan syura ikut serta di dalamnya. Dengan begitu, keikutsertaan antara pemerintah dan rakyat atas umat terwujud. Sempurnalah pengikatan diri pemerintah dengan dua ikatan syari’at dan rakyat, yaitu hukum Allah dan opini umat.<sup>4</sup> Kemudian proses pemilihan yang tidak sesuai prosedural, berdampak pada impementasi kewenangan dari BPD yang tidak terlaksana secara maksimal, dengan problematika demikian, kemudian peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI KEWENANGAN DAN PROSES PEMILIHAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PRESPEKTIF FIQIH SIYASAH”**

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan Masalah adalah pertanyaan yang ditimbulkan dan akan dijawab berdasarkan data-data dalam sebuah penelitian. Maka dari itu, rumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- A. Bagaimana Problematika Proses Pemilihan BPD di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek?
- B. Bagaimana kendala utama yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengimplementasikan

---

<sup>4</sup> Ukasyah, “Implementasi Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa Tinjauan Fiqh Siyasah”. *Qaumiyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol.2 No.2, 2021, hal.177

kewenangannya dalam tata kelola pemerintahan desa di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek?

- C. Bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap kewenangan serta proses pemilihan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada latar belakang, pokok permasalahan dan judul penelitian maka dapat dirumuskan tujuan sebagai berikut :

- A. Untuk Mengetahui Problematika Proses Pemilihan BPD di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek
- B. Untuk mengetahui bagaimana kendala utama yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengimplementasikan kewenangannya dalam tata kelola pemerintahan desa di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek
- C. Untuk mengetahui Bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap kewenangan serta proses pemilihan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai diharapkan penelitian ini mempunyai kegunaan. Adapun kegunaan penelitian dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu sebagai berikut:

1. Secara Teoritis:

Hasil Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan masukan, kontribusi, dan sumbangan keilmuan bagi perkembangan ilmu Hukum Tata Negara, khususnya tentang Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sesuai dengan Perundang-undangan yang berlaku.

2. Secara Praktis:

- A. Pemerintah Pusat

Bagi Pemerintah Pusat penelitian ini nantinya dapat dijadikan sebagai acuan dan bahan evaluasi sebagai pertimbangan untuk meningkatkan sistem pemerintahan desa.

## B. Pemerintah Kabupaten Trenggalek

Bagi Pemerintah Kabupaten Trenggalek penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan berguna bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek Khususnya Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa sebagai bahan pertimbangan dalam Pengawasan dan Evaluasi bagaimana jalannya Pemerintahan Desa.

## C. Pemerintah Desa

Bagi Pemerintah Desa penelitian ini nantinya dapat dijadikan sebagai acuan dalam Menjalankan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Perundang-undangan yang berlaku sehingga tercipta prinsip Check and Balance dalam pemerintahan desa

## D. Masyarakat

Bagi Masyarakat, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan bacaan mereka untuk menambah pemahaman akan Tugas dan Fungsi serta mekanisme kerja setiap pemerintah desa khususnya bagi warga Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek.

## E. Peneliti Selanjutnya

Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan memecahkan problem-problem dalam proses penelitian terutama soal Implementasi Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa.

## **E. Penegasan Istilah**

### 1. Penegasan Konseptual

#### a. Implementasi

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan<sup>5</sup>. Implementasi dianggap

---

<sup>5</sup> Akib Haedar, Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria

sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan<sup>6</sup>. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat<sup>7</sup>

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (to deliver policy output) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (target group) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”.<sup>8</sup> Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”. Ripley dan Franklin (dalam Winarno) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

#### b. Kewenangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata wewenang, yang diartikan sebagai hak dan kewenangan untuk bertindak, kekuasaan untuk mengambil keputusan, memerintahkan dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/satuan lain.<sup>9</sup>

#### c. Desa

Secara etimologis, kata desa berasal dari kata Sansekerta

---

Pengukurannya,” Jurnal Baca, Volume 1, *Universitas Pepabari Makassar*, 2008, hal 117

<sup>6</sup> Ripley, *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, *the Dorsey Press, Chicago Illionis*, 1986, 15

<sup>7</sup> Edward III George C, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London\_England. *Goggin, Malcolm L et al.* 1990, hal 1.

<sup>8</sup> Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, *Bumi Aksara* Jakarta, 1991, hal 21

<sup>9</sup> Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. *Pustaka Refleksi*. Makasar. 2010. hal 35.

desa yang berarti kampung halaman, tanah asal atau tanah air. Dari segi geografis, desa diartikan sebagai “kumpulan rumah atau pertokoan di kawasan pedesaan yang lebih kecil dari kota”. Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang terletak dalam suatu wilayah administratif yang mempunyai kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat yang diakui oleh pemerintah.<sup>10</sup>

d. Pemerintah Desa

Kata pemerintah dan kata pemerintahan mempunyai arti yang berbeda. Pemerintah diartikan sebagai “badan” atau alat pemerintahan yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan, sedangkan pemerintahan diartikan sebagai “fungsi” pemerintahan. Istilah pemerintahan dalam arti “organ” atau aparatur negara dibedakan menjadi dua, yaitu pemerintahan dalam arti sempit, terutama yang berkaitan dengan kekuasaan eksekutif saja<sup>11</sup>

e. Badan Permusyawaratan Desa

BPD merupakan lembaga baru didesa pada era otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan penggunaan nama atau istilah BPD tidak harus seragam pada seluruh desa di Indonesia dan dapat disebut dengan nama lain. BPD merupakan mitra Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Keanggotaan BPD merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Dengan demikian pengisian anggota BPD dapat diproses melalui pemilihan secara langsung dan atau melalui musyawarah perwakilan. Hal ini dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kesepakatan masyarakat di Desa masing-masing. Masa keanggotaan BPD selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji, anggota BPD dapat dipilih

---

<sup>10</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Medan: Bitra Indonesia, 2013), hal. 2.

<sup>11</sup> CST Kansil et.al., Hukum Administrasi Daerah, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009), hal. 87.



untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika<sup>12</sup>

f. Fiqih Siyasah

Fiqh Siyasah merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu fiqh dan al-siyasi. Secara etimologis fiqh merupakan bentuk masdhar (gerund) dari faqiha-yafqahu-fiqihan yang berarti memahami. Fiqih berarti pemahaman yang mendalam dan akurat untuk memahami makna ucapan dan/atau tindakan tertentu. Menurut Ulama Ushul, Fiqh diartikan sebagai “ilmu yang menjelaskan hukum-hukum syar’ Amalia yang ditambang secara rinci dalil-dalilnya”<sup>13</sup>

2. Penegasan Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual diatas maka secara yang operasional yang dimaksud dapat sekaligus menambah ilmu pengetahuan tentang “*Implementasi Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dalam Prespektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek)*”.

**F. Sistematika Pembahasan**

Agar pembahasan dapat tersusun rapi dan sistematis, maka perlu disusun adaya sistematika pembahasan, Penulisan skripsi nantinya akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**Bab I Pendahuluan**, pada bab ini berisi tentang konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan terkait dengan Implementasi Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dalam Prespektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek)

**Bab II Kajian Pustaka**, pada bab ini berisi tentang kajian teori yang

---

<sup>12</sup> Undang Undang No. 3 Tahun 2024 perubahan kedua atas Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>13</sup> Syaiful Amri, Diktat: “Fiqh Siyasah” (Medan: *UIN Sumatra Utara Medan*, 2023), hal.1.

berkaitan dengan Implementasi Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dalam Prespektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek). Dimana teori yang ada berasal dari temuan penelitian terdahulu atau para pakar hukum terkait penelitian ini.

**Bab III Metode Penelitian**, pada bab ini memuat tentang gambaran umum terkait dengan metode atau teknik yang digunakan dalam penelitian Implementasi Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dalam Prespektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek) Dimana penelitian ini dilakukan dengan cara pengamatan langsung dilokasi penelitian kemudian melakukan wawancara kepada para pihak yang ada secara mendalam dan diperkuat dengan adanya dokumentasi penelitian ini disebut penelitian *field research*. Pada bab ini juga berisi tentang lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

**Bab IV Hasil Penelitian**, pada bab ini memiliki ketentuan berisi tentang paparan data dan temuan penelitian yang telah diperoleh dari penelitian yang dilakukan secara langsung mengenai Implementasi Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dalam Prespektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek) dan setelah paparan data diperoleh selama kegiatan penelitian telah dipaparkan, maka hal berikutnya memaparkan temuan yang dilakukan secara langsung di lokasi penelitian. Dimana penelitian ini akan dianalisis guna mendapatkan kesimpulan sementara atas penelitian yang dilakukan.

**Bab V Pembahasan**, kemudian dalam bab ini berisi tentang pembahasan, pada bab ini peneliti akan membahas mengenai pembahasan atau analisis data nantinya data yang telah didapatkan akan digabung serta dianalisis dalam bentuk analisis diskriptif guna menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan diawal. Dimana akan dibagi dalam bentuk sub-bab terkait hasil penelitian Implementasi Kewenangan

dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dalam Prespektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek)

**Bab VI Penutup**, pada bab ini peneliti akan memaparkan penutup yang berisi tentang kesimpulan yang berkaitan Implementasi Kewenangan dan Proses Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa dalam Prespektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Besuki Kecamatan Munjungan Kabupaten Trenggalek) dan juga mencakup saran yang diberikan oleh peneliti berkaitan dengan penelitian yang telah selesai dilakukan