

**FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM
PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DESA
(STUDI DI DESA DUMELING KECAMATAN WANASARI
KABUPATEN BREBES)**



SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH
GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM**

**OLEH:
SOMADI ALFAQIH
NIM: 09340104**

PEMBIMBING:

- 1. ISWANTORO, S.H., M.H.**
- 2. SITI FATIMAH, S.H., M.Hum.**

**ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
2013**

ABSTRAK

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan wujud dari Demokrasi di tingkat Otonomi Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala dengan masyarakat desa.

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah. (1) Bagaimana peran BPD dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa. (2) Faktor kendala yang mempengaruhi fungsi legislasi BPD adapun faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses penyusunan dan penetapan Perdes. (3) Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa untuk mengatasi kendala.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian lapangan (*field research*) dan kepustakaan (*library research*). Sifat penelitian yang digunakan adalah *kualitatif, deskriptif, normative*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peran Badan permusyawarata Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Dumeling.sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, dan dalam Perda Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa. dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Kata kunci: Fungsi Badan Permusyawaratan Desa, Perda Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Somadi Alfaqih
NIM : 09340104
Prodi/Semester : Ilmu Hukum /VIII
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Judul : **Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam
Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa (Studi Di Desa Dumeling
Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes)**

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 28 Mei 2013

 Somadi Alfaqih
NIM. 09340104



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Nota Dinas

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/tugas akhir

Kepada:

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Sunan Kalijaga

Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti dan memeriksa serta memberikan bimbingan dan mengadakan perbaikan. Berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Somadi Alfaqih

NIM : 09340104

Judul Skripsi : **Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes)**

Sudah dapat kembali diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini mengharap skripsi atau tugas akhir tersebut di atas agar dapat segera diajukan ke sidang munaqasyah.

Demikian untuk dimaklumi atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum wr.wb

Yogyakarta, 28 Mei 2013

Pembimbing I

Iswantoro, S.H., M.H.

NIP : 196610101992021001



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/ TUGAS AKHIR

Nota Dinas

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/tugas akhir

Kepada:

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Sunan Kalijaga

Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti dan memeriksa serta memberikan bimbingan dan mengadakan perbaikan. Berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Somadi Alfaqih

NIM : 09340104

Judul Skripsi : **Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes)**

Sudah dapat kembali diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini mengharap skripsi atau tugas akhir tersebut di atas agar dapat segera diajukan ke sidang munaqasyah. Atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 28 Mei 2013

Siti Fatimah, S.H., M.Hum.

NIP : 19650210 1993032 001

PENGESAHAN SKRIPSI

Nomor: UIN.02/K.IH-SKR/PP.00.9/25/2013

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul:

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes)

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : Somadi Alfaqih

NIM : 09340104

Telah dimunaqasyahkan pada : 10 Juni 2013

Nilai Munaqasyah : A

Dan dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga

TIM MUNAQASYAH:

Ketua Sidang



Iswantoro, S.H., M.H.
NIP. 196610101992021001

Penguji I



M. Misbahul Mujib, S.Ag., M.Hum.
NIP. 197802122011011002

Penguji II



Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
NIP. 1973082519990031004



Yogyakarta, 10 Juni 2013

UIN Sunan Kalijaga

Fakultas Syari'ah dan Hukum

DEKAN

Noorhadi Hasan, M.A., M.Phil., Ph.D

NIP. 19711201 199503 1 001

MOTTO

يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ

Artinya : “Allah meninggikan orang-orang yang beriman diantara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat” (Depag RI, 1989 : 421)

- Berangkat dengan penuh keyakinan
- Berjalan dengan penuh keikhlasan
- Istiqomah dalam menghadapi cobaan

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya: “Kamu sekalian adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggung jawabannya mengenai orang yang dipimpinnya. (H.R. Bukhari Muslim)

- Jadi Diri Sendiri, Cari Jati Diri, And Dapetin Hidup Yang Mandiri
- Optimis, Karena Hidup Terus Mengalir Dan Kehidupan Terus Berputar
- Sesekali Liat Ke Belakang Untuk Melanjutkan Perjalanan Yang Tiada Berujung

HALAMAN PERSEMBAHAN

Ku Persembahkan Karya Ilmiah Ini Kepada

Kedua Orang Tuaku Bapak Tarjoni

dan Ibu Katiyem

Ketiga Kakaku, Koriyah, M.Sofi Mubarak S.E., Tarlani dan adik Q Lili Nur indah Sari

Serta Buat. Teman-Teman Q Yang Senasib Seperjuangan Mahasiswa Ilmu Hukum UIN

Sunan Kalijaga Yogyakarta Angkatan 2009

Dan Buat. Almamater Tercinta UIN Sunan Kalijga Yogyakarta.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas berkat, rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini. Sholawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, serta para sahabat, keluarga dan pengikutnya yang tetap istiqomah di jalan-Nya.

Penyusunan Skripsi ini disusun guna memenuhi syarat untuk memperoleh gelar sarjan S1 di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Yogyakarta (UIN). Maka pada kesempatan yang berbahagia ini dengan segenap kerendahan hati perkenankanlah penyusun mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Prof. Dr. H. Musa Asya'arie.
2. Bapak Noorhaidi, MA.A., M.Phil., Ph.D selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
3. Ketua Jurusan Ilmu Hukum (IH) Udiyo Basuki, S.H., M. Hum. Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Sekretaris Jurusan Ilmu Hukum (IH) Ach. Tahir, S.Hi., LL.M. M.A.
5. Dosen Pembimbing Akademik Udiyo Basuki, S.H., M. Hum.
6. Dosen Pembimbing I Skripsi Iswantoro, S.H., M.H.
7. Dosen Pembimbing II Skripsi Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
8. Bapak dan ibu dosen Program Ilmu Hukum yang selama ini telah berkenan memberikan ilmu kepada penyusun
9. Kedua orang tua yang telah membimbing dan memberikan doa sehingga aku biasa menyelesaikan skripsi ini.

10. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu menyelesaikan skripsi ini.

Semoga jasa dan amal baik mereka menjadi amal saleh dan mendapat pahala yang layak di sisi Allah SWT.

Akhirnya penyusun berharap semoga mampu memberikan manfaat khususnya bagi penyusun sendiri, dan pembaca sekalian. Amin.

Yogyakarta, 28 Mei 2013

Somadi Alfaqih
Nim. 09340104

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
ABSTRAK	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI.....	iv
HALAMAN PENGESAHAN	vi
MOTTO.....	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	6
D. Telaah Pustaka.....	7
E. Kerangka Teoritik.....	11
F. Metode Penelitian	25
G. Sistematika Pembahasan.....	28
BAB II TINJAUAN UMUM DESA DUMELING KECAMATAN WANASARI KABUPATEN BREBES	
A. Letak Geografis.....	30

	B. Struktur Pemerintahan	35
	C. Alat-alat kelengkapan Pemerintahan Desa	45
	D. Sekilas tentang Badan Permusyawarata Desa (BPD).....	49
BAB III	TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD)	
	A. Pengertian BPD	56
	B. Fungsi dan Peran BPD.....	57
	C. Tugas-tugas dan Kewenangan BPD	58
BAB IV	ANALISIS FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERATURAN DESA (STUDI DI DESA DUMELING KECAMATAN WANASARI KABUPATEN BREBES)	
	A. Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa	79
	B. Kendala-kendala yang mempengaruhi pelaksanaan proses Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan Desa	86
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	90
	B. Saran-saran	91
	DAFTAR PUSTAKA	94
	LAMPIRAN- LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

1. Tabel I Jumlah Desa/Kelurahan, Dukuh/ Dusun Di Kecamatan Wanasari
2. Tabel II Jumlah Tingkat Pendidikan Masyarakat di Desa Dumeling
3. Tabel III Nama Perangkat Desa Dumeling
4. Tabel IV Jumlah musyawarah BPD di Desa Dumeling tahun 2011-2012
5. Tabel V Nama perangkat Badan Permusyawaratan Desa di Desa Dumeling

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan Pemerintahan yang terkecil dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam menjalankan tugasnya Desa diperlukan sebuah lembaga yakni Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan mitra pemerintah desa yang solid dalam membangun dan mensejahterakan rakyat. Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa diharapkan yang bisa membawa kemajuan dengan memberikan pengarahannya, masukan dalam membangun pemerintahan desa menjadi baik terutama dalam penyusunan dan penetapan peraturan pemerintah desa.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di era Reformasi pada hakekatnya adalah proses demokratisasi. dari yang selama Orde Baru berproses dari atas ke bawah, sebaliknya saat ini proses dari bawah yakni desa. Perubahan paradigma baru tersebut, dari keterangan diatas 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

¹HAW.Widjaja., *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli,Bulat Dan Utuh*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada), 2004, hlm 1.

Pemerintahan Daerah perubahan atas Undang-Undang No 32 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.² 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 Brebes Nomor 36 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa di tindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 08 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan desa di mana Pemerintahan Desa dan BPD yang merupakan struktur pemerintahan terbawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat.³

Keberadaan sebuah Desa memiliki keanekaragaman yang disesuaikan dengan asal usul budaya yaitu: (1) Keanekaragaman, disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, (2) partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan 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

² Undang –undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Perda kabupaten Brebes No. 8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

diselenggarakan dalam perspektif administrasi desa, (4) Demokrasi, artinya Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksana pembangunan di desa harus menampung aspirasi-aspirasi masyarakat yang dimusyawarakan dan kemudian dipilih untuk dilaksanakan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa, (5) Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan pokok masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.⁴

Pemerintah desa harus melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa akan tetapi peraturan perundangan-undangan itu tidak bisa langsung dilaksanakan. Hal ini karena desa berbeda kondisi sosial, politik dan budayanya.

Dalam proses pengambilan keputusan di desa dilakukan dengan dua macam keputusan.⁵ 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

⁴ 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 Pascasarjan UNDIP, 2010 , hlm.1.

⁵ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal*, (Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP, Semarang, 2008), hlm.70-71.

untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu.

Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap setahun sekali di balai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu,⁶ yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes). Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.⁷

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).⁸

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa, perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah

⁶ *Ibid*

⁷ Pasal 55 PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa.

⁸ Sadu Wasistiono, MS. M.Irawan Tahir, Si., *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung, CV Fokus Media, 2007), hlm. 35.

untuk mufakat”.⁹ Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan goncangan-goncangan yang merugikan masyarakat luas.

Namun dengan demikian terkadang apa yang telah disepakati oleh pemerintah desa dengan BPD tidak sesuai apa yang diinginkan oleh masyarakat, sebagai tambahan saat ini di daerah Kabupaten Brebes semua ketua BPD di seluruh desa di Daerah Kabupaten Brebes khususnya Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes sudah diganti yang baru, pergantian BPD yang lama ke yang baru tidak menutup kemungkinan meninggalkan permasalahan-permasalahan dalam pembuatan peraturan desa, yang sebelumnya penyusunan dan penetapan peraturan tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga masih banyak yang melanggar peraturan desa tersebut.

Kurangnya sosialisasi peraturan yang dibuat oleh perangkat desa dengan BPD yang menjadi permasalahan yang dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga masih banyak yang melanggar peraturan desa.

Atas dasar itu penyusun merasa tertarik untuk meneliti bagaimana proses BPD dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa di Desa Dumeling, maka seyogyanya penyusun memandang penelitian ini harus dilakukan agar bisa

⁹ Ali Fauzan, *Implementasi...*, hlm 17.

melakukan identifikasi proses BPD dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, di Desa Dumeling berjalan secara konferensif (Menyeluruh).

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, ada hal yang menarik untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut, yang kemudian dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan Desa?
2. Apa kendala-kendala yang mempengaruhi pelaksanaan Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan Desa?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini, yaitu:

- 1) Untuk mengetahui Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan Desa
- 2) Untuk mengetahui kendala-kendala yang mempengaruhi pelaksanaan Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan Desa

2. Kegunaan penelitian

- a. Kegunaan teoretis

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data mengenai tugas dan kewajiban beserta proses dan fungsi badan permusyawaratan desa sebagai mitra pemerintah desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes.

b. Kegunaan praktis

Untuk mengumpulkan data sehingga hasil dari penelitian tersebut bisa bermanfaat bagi dunia akademik dan dapat menjadi keilmuan yang berguna bagi penelitian yang sama pada waktu mendatang

D. Telaah Pustaka

Sejauh yang penyusun pahami atas berbagai karya tulis baik berupa buku-buku ilmiah, Skripsi, Tesis, Jurnal, ataupun yang lain, telah banyak ditemukan karya-karya yang membahas persoalan peran BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, hal ini tentu saja karena tema tersebut sendiri termasuk dalam kategori persoalan klasik. Namun dalam mencari referensi yang membicarakan tentang peran BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa penyusun belum menemukan adanya sebuah karya yang membahasnya dalam satu bahasan secara khusus, dan di antara karya-karya yang dapat disebutkan di sini adalah sebagai berikut:

Dimensi- Dimensi pemerintahan desa. Buku yang ditulis pada tahun 1991 oleh Dr. Taliziduhu Ndraha bahwa sebelum berganti nama BPD sebelumnya adalah Lembaga Musyawarah desa (LMD) yang terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1978, dalam buku ini di bab 12 sudah menjelaskan beberapa pokok mengenai tugas, bentuk, kedudukan, keanggotaan, organisasi,

kewajiban, kewenangan dan hak sampai ke tata hubungan akan tetapi tidak menjelaskan mengenai peran BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa itu tidak dijabarkan sama sekali di dalam buku ini.¹⁰

Membangun Good Governance di Desa. Buku yang ditulis pada tahun 2003, oleh AAGN Ari Dwipayana dalam bab III di jelaskan bahwa dalam konteks pembangunan institusi demokrasi desa, kehadiran BPD telah memberikan instrumen kelembagaan bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam politik desa. Ruang bagi masyarakat untuk menyuarakan kepentingannya (*voice*), *terlibat dalam proses politik*(*access*), serta turut mengontrol jalannya proses politik di level desa terakomodasi dengan keberadaan BPD, akan tetapi tidak menjelaskan mengenai fungsi BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa itu tidak dijabarkan sama sekali di dalam buku ini.¹¹

Sebuah Skripsi hasil penelitian lapangan dengan judul “ Peran Badan Perwalilan Desa (BAPERDES) Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Desa yang Baik” (Studi penelitian di Desa sure Kecamatan Kutoarjo Kabupaten Purworejo). Yang disusun oleh R. Dipo Prasetyo Wibowo. Sebagai hasil kesimpulan dari penelitiannya ia menyatakan bahwa pemerintahan yang baik dalam penelitian ini ditunjukkan dari adanya peran Baperdes meliputi perannya dalam menjalankan fungsi mengayomi dan melestariakan adat istiadat, artikulasi

¹⁰ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa* ,(Jakarta , PT Bumi ksara), 1997.

¹¹ AAGN Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*, (Yogyakarta, IRE Pres), 2003, hlm.99.

politik, checks and balance, dan legislator akan tetapi tidak menjelaskan mengenai fungsi BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa itu tidak dijabarkan sama sekali di dalam skripsi ini.¹²

Sebuah Skripsi hasil penelitian lapangan dengan judul “ Peran Badan Perwakilan Desa (BPD) Dalam Meningkatkan Sikap Demokrasi Desa ” (Penelitian di desa Natah, Kecamatan Nglipar, Kabupaten Gunungkidul). Yang disusun oleh Sugiyo. Sebagai hasil kesimpulan dari penelitiannya ia menyatakan bahwa: pertama, BPD berperan dalam peningkatan sikap positif. Kedua, sikap positif masyarakat ditujukan dengan pengakuan mayoritas responden terhadap peran BPD sebagai wakil warga di tingkat desa, dan persetujuan BPD sebagai alat legitimasi berlakunya peraturan desa. Ketiga, adanya BPD menjadi inspirasi warga untuk berlaku demokratis, berani berpendapat dalam forum musyawarah/rapat, serta berani berkompetisi secara bebas sesuai aturan yang berlaku. Keempat, masih ada bagian kecil masyarakat yang bersikap negatif terhadap peran BPD di Desa Natah. Kelima bahwa lurah desa belum mampu memberikan LPJ tahunan tepat waktu kepada BPD akan tetapi tidak menjelaskan mengenai fungsi BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa itu tidak dijabarkan sama sekali dan subjeknya pun berbeda di dalam skripsi ini.¹³

¹² R. Dipo Prasetyo Wibowo, *Peran Badan Perwakilan Desa (BAPERDES) Dalam rangka mewujudkan pemerintahan desa yang baik (studi penelitian di desa suren kecamatan kutoarjo kabupaten purworejo)* Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta, 2004.

¹³ Sugiyo, *Peran Badan Perwakilan Desa (BPD) Dalam Meningkatkan Sikap Demokratisasi Desa (Penelitian di Desa Natah, Kecamatan Nglipar, Kabupaten Gunungkidul)*,

Sebuah Tesis hasil penelitian lapangan dengan judul “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”. yang disusun oleh Ali Fauzan., SH.i. sebagai hasil kesimpulan dari penelitiannya BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu proses pembuatan Peraturan Desa telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada namun fungsi legislasi BPD belum dapat berjalan secara maksimal, hal ini ditunjukan dengan kurang komprehensipnya BPD di Kecamatan Wanasari dalam membingkai peraturan peratura yang masih bersifat konvensional atau kebiasaan kedalam bentuk peraturan tidak tertulis. Adapun Langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala yakni secara Internal dan Eksternal.¹⁴

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh. Buku yang ditulis oleh Haw Widjaja dalam bab III Pemerintahan desa di jelaskan bahwa sebelum nama Badan perwakilan Desa menjadi Badan permusyawaratan Desa. Dalam undang-undang Nomor 22 tahun 1999 terdapat Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat. Bersama-sama pemerintah desa membuat dan menetapkan peraturan desa (PERDES), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pejabat atau intansi yang berwenang serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan PERDES, APBD serta keputusan kepala desa. Pelaksanaan fungsi BPD di

Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta, 2004

¹⁴ Ali Fauzan, *Implementasi...*, hlm 8.

tetapkan dalam tata tertib BPD sendiri dalam Pasal 1 huruf b kepmendagri No. 64 Tahun 1999 dinyatakan secara tegas bahwa pemerintah desa adalah kegiatan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan BPD. Dari ketentuan ini tampak jelas bahwa antara lembaga pemerintah desa dan BPD merupakan lembaga yang terpisah yang mempunyai tugas dan kewenangan sendiri.¹⁵

Dari beberapa telaah pustaka yang telah dianalisis, penyusun menganggap bahwa peneliti tersebut masih berfokus dalam ranah birokrasi, dalam artian bahwa peneliti hanya di lingkup pelaksanaan teknis. Pengkajian terhadap masalah tersebut belum dilakukan secara menyeluruh dalam memahami dan memecahkan permasalahan mengenai proses badan permusyawaratan desa (BPD). Penulisan ini akan berbeda karena akan menyinggung fungsi badan permusyawaratan desa (BPD) dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa di Dumeling apakah sudah sesuai peraturan perundang-undangan dan perda dalam fungsi dan prosesnya. Berangkat dari sinilah kemudian penyusun melakukan penelitian mengenai fungsi badan permusyawaratan desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa (Studi Di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes). Yang merupakan masalah krusial yang harus diselesaikan dengan cara yang tepat dan benar.

E. Kerangka Teoretik

1. Negara Hukum

Sejarah dan perkembangan Negara Hukum. Gagasan awal tentang negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Aristoteles pada zaman Yunani Kuno 300

¹⁵ HAW.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Asli.Bulat dan Utuh...*, hlm. 27-28.

SM. Ia menyatakan bahwa yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan fikiran yang adil. Ini artinya, keadilanlah yang memerintah dan keadilan harus terjelma dalam kehidupan bernegara. Aristoteles mensejajarkan hukum (keadilan) dengan akal (kecerdasan) dan bahkan dewa, sehingga barangsiapa memberi tempat bagi hukum untuk memerintah, berarti ia telah memberi tempat bagi dewa dan akal serta kecerdasan untuk memerintah, berarti pula telah memberi tempat bagi binatang buas, ia tetap memiliki keinginan dan nafsu yang dapat mendorongnya menjadi binatang buas dan menjadi makhluk yang paling rendah. Dengan demikian hukumlah yang patut memiliki kedaulatan tertinggi dan hukumlah yang layak menjadi sumber kekuasaan dalam suatu negara. Ide negara hukum Aristoteles menekankan pada hukum yang substansinya adalah “Keadilan”. Hukum sebagai *ius*, *iustitia*, *recht* atau *right* artinya hukum mengandung prinsip-prinsip atau asas-asas bernilai “Keadilan”. Jadi hukum itu pertama-tama berarti adil atau hukum karena adanya keadilan (*ius quia iustum*). Penekanan substansi hukum sebagai keadilan sangat penting untuk membedakannya dengan undang-undang (*we/lex/law*).¹⁶

2. Pembagian Kekuasaan .

Pembagian kekuasaan adalah masalah yang selalu dihubungkan dengan ajaran Montesquieu yang terkenal dengan sebutan *Trias Politica*.

Walaupun pada kenyataannya ajaran Montesquieu sulit dilaksanakan, namun ajarannya itu mengikat kepada kita, bahwa kekuasaan negara itu harus

¹⁶ Siti fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, (Yogyakarta, Pilar Media, 2005), hlm. 23-24.

dicegah jangan sampai berda didalam satu tangan, karena dengan demikian akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain dalam tiga macam kekuasaan (*scheiding van macten*) yang lazim disebut sebagai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, dengan pengertian, bahwa untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan tersebut perlu dibentuk badan-badan tertentu terpisah satu sama lain (*scheiding van organen*), sehingga dengan demikian tidak ada campur tangan antara badan-badan itu dalam melaksanakan kekuasaannya masing-masing. Dalam ketatanegaraan yang lazim melakukan kekuasaan legislatif adalah parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kekuasaan eksekutif ada pada Presiden atau kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri, dan kekuasaan yudikatif di pegang oleh Badan-badan Kehakiman. Selanjutnya, bahwa didalam ajaran Trias Political itu terdapat suasana *checks and balance* di mana di dalam hubungan antarlembaga negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.¹⁷

Namun dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki dimana kekuasaan berada ditangan seorang raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan

¹⁷ Moh. Kusnardi Bintar R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut sistem Undang-undang Dasar 1945*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1978), hlm. 30-31.

kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan.¹⁸

Pembagian kekuasaan terdiri dari dua kata, yaitu “pembagian” dan “kekuasaan”. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) pembagian memiliki pengertian proses menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh Negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga Negara untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/ lembaga.¹⁹

Seperti yang di terangkan diatas secara visual nampaklah bahwa kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara:

- a) Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antra beberapa tingkat pemerintah. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal, serta konfederasi.

¹⁸ <http://click-gtg.blogspot.com/2008/11/teori-pembagian-kekuasaan.html> diakses pada 24 febuari 2013, Pkl. 20: 30 WIB

¹⁹ *Ibid*

- b) Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya secara horizontal. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politika atau pembagian kekuasaan (*division of power*).²⁰

Pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dapat dinamakan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara teritorial, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam satu negara kesatuan atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian suatu negara federal. Pembagian kekuasaan semacam ini terutama banyak menyangkut persoalan federalisme.

Persoalan sifat kesatuan atau sifat federal dari sesuatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan yang lebih besar, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berbeda dalam sesuatu wilayah. Integrasi itu dapat diselenggarakan secara minimal (yaitu dalam suatu konfederasi) atau dapat pula diselenggarakan secara maksimal (yaitu dalam suatu negara kesatuan).²¹

Pembagian kekuasaan secara horizontal, seperti di muka sudah disinggung, adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ini ada hubungannya dengan doktrin Trias Politik. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 267.

²¹ *Ibid*

terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rulemaking function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *ruleadjudication function*). Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalagunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.²²

3. kedaulatan Rakyat

Ajaran dari kaum monarkomaken tersebut di atas, khususnya ajaran dari Johannes Althusius, di teruskan oleh para sarjana dari aliran hukum alam, tetapi yang terakhir ini mencapai kesimpulan baru, yaitu bahwa semula individu-individu itu dengan melalui perjanjian masyarakat membentuk masyarakat, dan kepala masyarakat inilah para individu itu menyerahkan kekuasaannya, yang selanjutnya masyarakat inilah yang menyerakan kekuasaan tersebut kepada raja. Jadi sesungguhnya raja itu mendapatkan kekuasaannya dari individu-individu tersebut.

Sekarang persoalannya timbul lagi, yaitu dari manakah individu-individu itu mendapatkan kekuasaannya? Sebab mereka ini harus mempunyai terlebih

²² *Ibid*, hlm. 281-282.

dahulu sebelum dapat memberikan kekuasaan itu kepada raja. Jawaban mereka ialah bahwa individu-individu tersebut mendapatkan kekuasaan itu dari hukum alam. Ingat disini yang dimaksud adalah hukum alam dari abad ke XVII dan abad ke XVIII, bukan hukum alam dari kaum monarkomaken tadi.

Jadi hukum alam inilah kalau begitu yang menjadi dasar daripada kekuasaan raja, maka dengan demikian kekuasaan raja lalu dibatasi oleh hukum alam, dan oleh karena raja tadi mendapatkan kekuasaannya dari rakyat, maka kalau demikian yang mempunyai kekuasaan tertinggi itu adalah rakyat, jadi yang berdaulat itu adalah rakyat, raja itu hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat. Maka lalu timbul ide baru tentang kedaulatan, yaitu kedaulatan rakyat, yang antara lain dipelopori, atau malahan orang mengatakan diciptakan oleh J.J. Rousseau. Yang ajarannya telah diuraikan pada waktu membicarakan ajaran hukum alam.

Perlu diingat kembali bahwa yang dimaksud dengan rakyat oleh Rousseau itu bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum. Sebab kalau yang dimaksud dengan rakyat itu adalah penjumlahan dari pada individu-individu di dalam negara itu, jadi bukanya kekuasaan yang dibentuk oleh individu-individu itu, maka kehendak yang ada

padanya bukanlah kehendak umum atau *volonte generale*, melainkan *volonte de tous*.²³

Maka apabila dalam suatu negara pemerintahan itu dipegang oleh beberapa atau segolongan orang, yang sebetulnya ini merupakan kesatuan tersendiri dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte de corps*, akibatnya *volonte generale* ini akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps* tadi. Dan apabila pemerintahan itu hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang orang ini juga mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte particuliere*, maka akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte particuliere* itu. Jadi kalau begitu pemerintahan itu harus dipegang oleh rakyat, setidaknya-rakyat itu mempunyai perwakilan di dalam pemerintahan agar *volonte generale* tadi dapat terwujudkan.²⁴

Selain itu perlu juga diingat bahwa yang dimaksud oleh Rousseau dengan kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya adalah cara atau sistem yang bagaimanakah pemecahan sesuatu soal itu menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi kehendak umum itu hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak, dan kedaulatan itu adalah kehendak umum itu.²⁵

Teori kedaulatan rakyat ini juga diikuti oleh Immanuel Kant, yaitu yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa

²³ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, (Liberty Yogyakarta, 2005), hlm.160.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid*,...hlm. 161.

kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan dari pada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.

Sebagai kesimpulan dari pada pembicaraan tentang *souvereiniteit* ini adalah, bahwa kiranya orang tidak perlu terlalu menteoritiser ada pada siapakah kedaulatan itu. Sebab yang penting itu adalah, ada pada siapakah kedaulatan itu sehari-harinya dilaksanakan, karena yang kita usahakan adalah apa yang dilaksanakan. Misalnya saja sesuatu negara itu menganut teori kedaulatan rakyat, dan itu ketentuannya dicantumkan di dalam undang-undang dasar dari pada negara tersebut. Kalau pada suatu waktu ketentuannya tersebut diubah menjadi kedaulatan hukum, dan rakyat tidak diberi tahu makanya tidak akan mengetahui dan merasa bahwa kedaulatan yang dianut oleh negara itu telah diubah. Orang atau rakyat baru akan tahu apabila itu telah dilaksanakan.²⁶

4. Demokrasi

Telaah tentang tolak-tarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat di lepaskan dari telaah tentang demokrasi karena dua alasan. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asanya yang fundamental sebagai telah di tunjukan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana barat dan timur, sementra di

²⁶ *Ibid*

negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi tetapi demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.

Minimal ada tiga rute yang sampai saat ini bisa dicatat tentang upaya menuju demokrasi moderen yaitu revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementerisme (Prancis, Inggris), revolusi dari atas yang juga kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan revolusi petani seperti terlihat pada rute komunis yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina).²⁷

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktifitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. Seperti diakui oleh Moh. Mahfud MD, ada dua alasannya dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Karena itu diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.²⁸

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta, Gama Media, 1999), hlm. 5-6.

²⁸ Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Prenada Media, 2000), hlm. 109.

Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang bersal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi) adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.²⁹

Sementara itu, pengertian demokrasi secara istilah sebagaimana di kemukakan oleh para ahli sebagai berikut: ³⁰

- a) Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat
- b) Sidney Hook berpendapat demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa
- c) Henry B. Mayo menyatakan demokrasi sabagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat

²⁹ *Ibid.* hlm.110.

³⁰ *Ibid*

dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Dari beberapa pendapat diatas diperoleh kesimpulan bahwa, hakekat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan rakyat ada tiga hal: *pertama*, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); *kedua*, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); *ketiga*, pemerintahn untuk rakyat (*government for people*). Jadi hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila halnya di atas dapat dijalankan dalam tata pemerintahan.³¹

Namun tidak bisa di pungkiri juga dalam tata pemerintahan yang demokrasi ada suatu otonomi daerah yang mendukung sehingga menjadi pemerintahan yang demokrasi dan baik.

5. Otonomi daerah

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks bahasa sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa

³¹ *Ibid*, hlm. 111.

mempersandingkannya dengan desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Tak heran misalnya dalam buku referensi, termasuk di sini, pembahasan otonomi daerah diulas dengan memakai istilah desentralisasi. Kedua istilah tersebut bagaikan mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Dimana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para pakar sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam arti sempit dapat diartikan sebagai ‘mandiri’ sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai ‘berdaya’. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).³²

Desentralisasi sebagaimana didefinisikan *United Nations* (PBB) adalah sebagai berikut: “*Decentralization refers to the transfer of authority away from*

³² Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani...*, hlm.149-150.

the national capital whether by deconcentration (i.e delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.”³³

Batas ini hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Proses itu melalui dua cara yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabat di daerah (*deconcentration*) atau dengan *devolution* kepada badan-badan otonom daerah. Akan tetapi, tidak dijelaskan isi dan keluasan kewenangan serta konsekuensi penyerahan kewenangan itu badan otonom daerah.³⁴

Begitu pula disebutkan dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemetintahan Daerah, Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan daerah.³⁵

Namun pada saat reformasi bergulir tahun 1998 di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga menjadi salah satu sasaran reformasi. Tak terkecuali, peraturan tentang Pemerintahan Daerah yakni Undang-Undang No 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No 5 Tahun 1979 yang kemudian dilakukan perubahan tentang Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah yakni, Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam perjalanannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah banyak menemui masalah maka dilakukan perubahan yang sekaligus

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*

³⁵ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemetintahan Daerah

mengatur Daerah otonom dan Desa dalam satu paket, yang kemudian dalam perjalanannya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 serta diubah kemabali menjadi UU No 12 Tahun 2008. Tentang Undang-Undang perubahan atas Unadang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahn Daerah. Undang-undang No 12 Tahun 2008 tersebut tidak saja mengatur dan sekaligus membawa perubahan di daerah (provinsi, kabupaten dan kota), Namun juga memberikan landasan bagi perubahan yang mendasar di desa. Salah satu perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai desa adalah munculnya BPD (Badan Permusyawaratan Desa), yang merupakan bagian dari pemerintahan desa. BPD memiliki fungsi yang sangat luas seperti mengayomi adat sitiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah Desa.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian lapangan (*field research*) dan kepustakaan (*library research*) dalam penyusunan proposal ini.

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara mencari, mengumpulkan dan mempelajari peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lain yang terkait dengan objek penelitian. Selanjutnya dilakukan upaya pengelompokan dalam bahan-bahan hukum tersebut menjadi dua kelompok bahan hukum yaitu, bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang selanjutnya dapat diuraikan sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian, bahan hukum primer itu antara lain:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pemerintahan Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 36 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Bupati Kabupaten Brebes Nomor 12 tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor. 8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan terdiri atas: Jurnal, Skripsi, Tesis, Buku-buku tentang Otonomi Desa, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang melengkapi bahan hukum primer dan sekunder misalnya, kamus, web site di internet yang membahas tentang Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam

Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa. (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes).

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah *kualitatif, deskriptif, normative dll* yaitu dengan memaparkan materi-materi pembahasan secara sistematis melalui berbagai macam sumber, untuk kemudian dianalisis secara cermat guna memperoleh hasil yang dapat dipertanggung jawabkan.

3. Pengumpulan Data

Dalam penyusunan penelitian ini penyusun menggunakan metode literasi, metode literasi yaitu metode pengumpulan data melalui penelusuran dan penelaahan sumber-sumber kepustakaan yang ada dan relevan dengan masalah yang diteliti; seperti: buku, majalah, artikel peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen atau data tertulis lainnya yang terkait dengan pembahasan sesudah/sebelum penelitian proposal ini. Selain itu pengumpulan data dengan metode wawancara, penggunaan metode wawancara yang diajukan kepada, pejabat pemerintah Desa dan tokoh masyarakat seperti : kepala desa, BPD, tokoh masyarakat dan masyarakat setempat. Wawancara tersebut dimaksudkan untuk mengetahui Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa. (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes).

4. Analisis data

Analisis data yang di gunakan setelah data terkumpul kemudian dibentuk dan dianalisis dengan menggunakan metode pendekatan deduktif, pendekatan yang menggunakan logika untuk menarik kesimpulan berdasarkan seperangkat permis yang diberikan. Pendekatan ini juga sering disebut analisis dari sesuatu yang umum ke sesuatu yang khusus. Terhadap penelitian ini adalah memahami Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa. (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes).

G. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dalam pembahasan skripsi ini, penyusun membuat sistematika sementara sebagai berikut:

Bab Satu adalah Pendahuluan, adapun di dalam pendahuluan berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab Dua adalah Gambaran umum Desa Dumeling kecamatan wanasari Kabupaten Brebes meliputi letak geografis, struktur pemerintahan desa.

Bab Tiga adalah Tinjauan umum BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa serta berisi mengenai peraturan-peraturan terhadap permasalahan terkait.

Bab Empat adalah Analisa yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian ini, yaitu tentang bagaimana peran BPD dalam penyusunan dan

penetapan peraturan desa dan kendala-kendala dalam penyusunan penetapan peraturan Desa.

Bab Lima adalah Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan saran-saran.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan oleh penyusun dapat di ambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwasanya Proses Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Dumeling sudah sesuai dengan Perda Nomor 8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Proses BPD dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Dumeling yaitu dengan mengumpulkan masyarakat, tokoh masyarakat, RT/RW dan perangkat Desa untuk menampung aspirasi yang diberikan oleh masyarakat, dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik, setelah mengumpulkan dan menampung aspirasi dari musyawarah tersebut, kemudian dari hasil musyawarah tersebut disimpulkan, dan disepakati dan dijadikan Peraturan Desa. Adapun fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Dumeling yaitu sudah sesuai dengan Perada Nomor 8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
2. Faktor Kendala yang mempengaruhi fungsi legislasi BPD adapun faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses penyusunan dan penetapan Perdes ialah :
 - a. Kesadaran masyarakat terhadap Peraturan Desa

- b. Kualitas kinerja aparaturnya Desa dan BPD yang kurang baik
 - c. Kurangnya sosialisasi pemerintah desa ke masyarakat
 - d. Kemampuan kinerja pemerintahan desa dalam menyampaikan peraturan Desa kurang efektif
3. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa untuk mengatasi Kendala tersebut.

Adapun upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa, guna menanggulangi faktor kendala tersebut ialah :

- a) Diadakannya pertemuan rutin/konsolidasi antar perangkat Desa dengan BPD serta Masyarakat
- b) Kepala Desa mendatangkan Tutor dari Kecamatan guna member pengetahuan tentang Legal Drafting
- c) Pemerintah Desa selalu mensosialisasikan dan menghimbau kepada masyarakat untuk ikut aktif dalam pembuatan Perdes.

B. Saran-saran

Berangkat dari, pembahasan skripsi ini penyusun, menyarankan beberapa hal sebagai berikut:

- 1. Penyusun menyarankan Perlu adanya perhatian khusus dari Pemerintah Daerah dan diadakannya pelatihan cara menyusun dan merancang Peraturan Desa bagi Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, agar bisa menjadi suatu produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis.

2. Penyusun menyarankan bahwa dalam pembahasan penyusunan serta penetapan Peraturan Desa agar aspirasi benar-benar di perhatikan dan partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembahasan, sehingga kelak agar produk hukum yang dihasilkan itu dapat diterima dan mendapat pengakuan dari masyarakat serta pelaksanaanya berjalan efektif
3. Penyusun menyarankan bahwasanya masyarakat perlu ikut serta dalam mengawasi kinerja BPD dan Kepala Desa mengingat BPD dan Kepala Desa adalah unsur pemerintahan paling bawah yang mendasari untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik sehingga pelayanan pada masyarakat dapat ditingkatkan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Kelompok Buku-Buku Umum

Azra, Azyumardi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*
ICCE UIN Syarif Hidayatullah. Pustaka Media, Jakarta, 2000

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama,
Jakarta, 2008

Dwipayana Ari AAGN, *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta,
IRE Pres Yogyakarta, 2003

Fatimah, Siti, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, Yogyakarta, Pilar Media,
2005

Wijaya HAW, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang asli, bulat dan utuh*
. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004

Irawan Tahir. Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung, CV
Fokus Media. 2007

Mahfud MD, Moh, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama
Media, 1999

Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*.
Jakarta, PT Gelora Aksara Pratama, 2011

Ndraha, Taliziduhu, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta, PT Bumi
Aksara. 1991

R. Saragih, Moh. Kusnardi Bintang, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut
sistem Undang-undang Dasar 1945*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka
Utama, 1978.

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, 2005

B. Kelompok Perundang-Undangan:

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Dasar 1945

Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah

Peraturan Pemerintah Nomor.72 Tahun 2005 Pemerintahan desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan

Peraturan Kabupaten Brebes Nomor. 36 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor. 8 Tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

C. Kelompok Skripsi, Tesis, Jurnal

Fauzan Ali, *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*. ilmu Hukum Program Pascasarjan.UNDIP.Semarang, 2010

Kushandajani. *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal*. Jurusan ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP. Semarang, 2008

Sugiyono, *Peran Badan Perwakilan Desa (BPD) Dalam Meningkatkan Sikap Demokratisasi Desa (Penelitian di Desa Nata,Kecamatan Nglipar, Kabupaten Gunungkidul)*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta. 2004

Wibowo R. Dipo Prasetyo, *Peran Badan Perwakilan Desa (BAPERDES) Dalam rangka mewujudkan pemerintahan desa yang baik (studi penelitian di desa suren kecamatan kutoarjo kabupaten purworejo)* Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta, 2004

D. Kelompok Internet

<http://click-gtg.blogspot.com/2008/11/teori-pembagian-kekuasaan.htm>

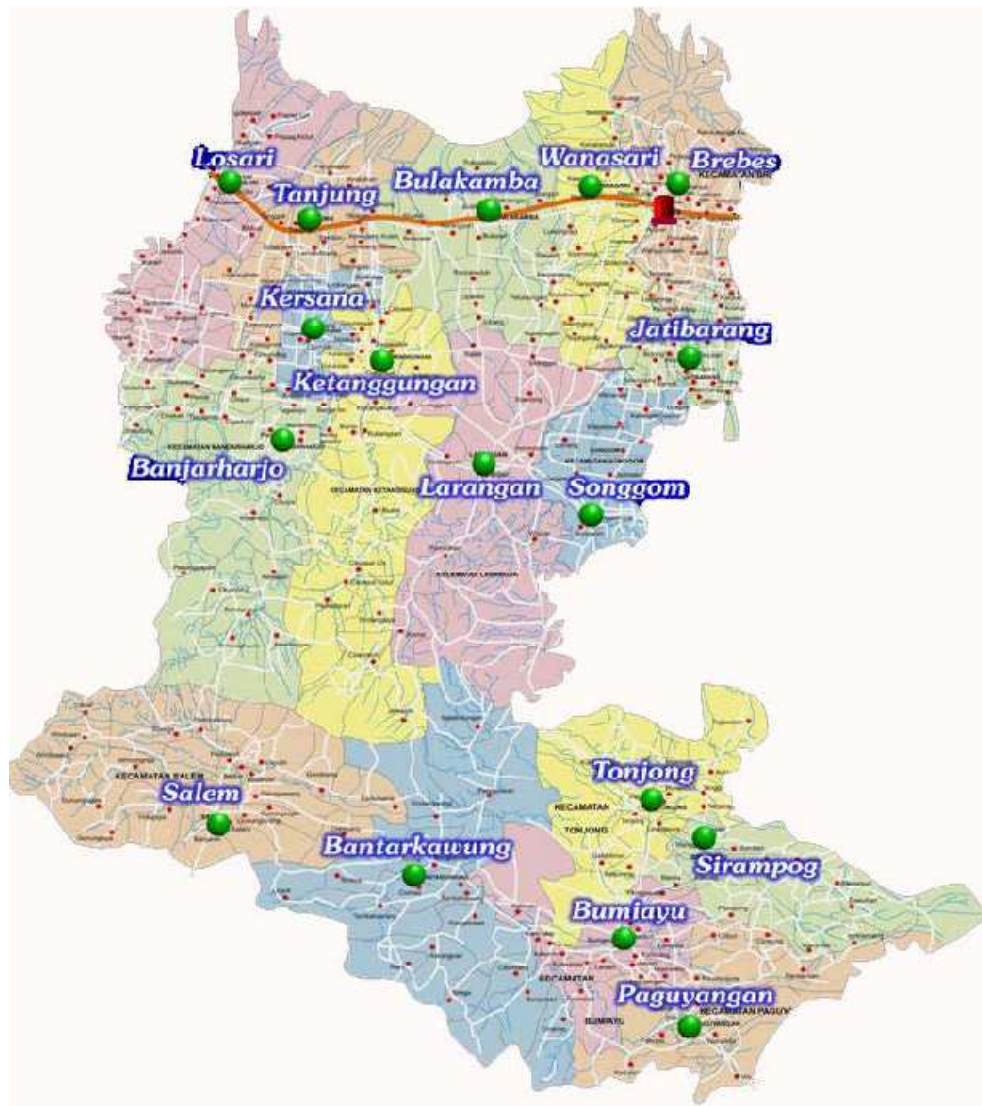
diakses pada 24 febuari 2013, Pkl. 20:30 WIB

<file:///H:/Pemerintah%20%20Wikipedia%20bahasa%20Indonesia,%20ensiklopedia%20bebas.htm> diakses pada 10 april 2013, Pkl. 20:30 WIB

<http://www.artikata.com/arti-344636-peran.html> diakses Pada 12 Mei 2013 Pkl.16:52 wib

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Peta Kabupaten Brebes



Peta Desa Dumeling

