

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana yang terkandung dalam pasal 1 ayat (3) Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia merupakan negara hukum, yang menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakatnya berdasarkan hukum yang telah disepakati dan berlaku. Hukum menjadi batas bagi individu dan penguasa dalam intersaksinya di masyarakat. Keberadaan hukum dalam masyarakat tidak hanya berfungsi untuk menyelesaikan konflik di masyarakat, akan tetapi hukum diharapkan menjadi alat untuk mengubah pola pikir dan perilaku ke arah yang lebih baik.¹ Terdapat suatu ungkapan populer dalam hukum yang dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja: “Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”.² Disini disebutkan mengenai hubungan antara hukum dan kekuasaan. Pernyataan tersebut dapat kita cermati bahwa kekuasaan dibutuhkan sebagai pihak yang melakukan penegakan hukum, namun kehadiran hukum juga sangat vital untuk mengatur dan membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dalam bertindak dan terjerumus ke dalam jurang totaliterisme. Oleh

¹ Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2018, hal 90.

² Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, Pengantar ilmu hukum : suatu pengenalan pertama ruang lingkup berlakunya ilmu hukum, Alumni, Bandung, 2000, hal 33.

karenanya, kehadiran hukum senantiasa melindungi ketentraman, ketertiban dan keadilan untuk menuju pada kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Landasan konstitusional tersebut menegaskan bahwa negara Indonesia dibangun dalam suatu kerangka negara kesatuan, bukan federal. Konsekuensi logis diterapkannya negara kesatuan yaitu adanya daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya atau yang disebut dengan otonomi daerah.³ Berbeda dengan sistem federasi yang terdiri dari negara-negara bagian yang kewenangannya relatif lebih luas.

Menurut Van Vollenhoven, otonomi dalam bahasa Belanda diartikan sebagai *zelfwetgeving* yang artinya membuat undang-undang sendiri, *zelfuivoering* yang berarti melaksanakan sendiri, *zelfrechtspraak* yang berarti mengendali sendiri dan *zelfpolitie* yang artinya menindak sendiri.⁴ Secara singkat, Philipus M. Hadjon mengartikan otonomi daerah berasal dari unsur kebebasan, bukan kemerdekaan, karena otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan.⁵ Menurut Syarif Saleh, otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri,

³ Albertus Heru Nuswanto, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hubungan Kewenangan Fungsional Antara Provinsi Dan Kota*, Semarang University Press, Semarang, 2008, hal 15.

⁴ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, hal 33.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006, hal 205.

dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat.⁶ Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah hukum pelaksanaan otonomi daerah ini berdasarkan pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Secara substansial hal ini merupakan kemerdekaan bagi para elite lokal secara politik untuk mengurus daerahnya sendiri, namun, dalam hal ini Harsono menyebut bahwa penyerahan yang dilakukan tidak sepenuhnya, hanya mengenai cara menjalankannya saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁷ Termasuk beberapa kewenangan yang masih menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah pusat yaitu: urusan luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, peradilan serta urusan agama.⁸

Pemerintahan Desa sebagai institusi pemerintahan terendah sesuai dengan pembagian kekuasaan secara vertikal dan langsung bersentuhan

⁶ Ani Sri Rahayu, Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hal 13.

⁷ Harsono, Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal Dari Masa Ke Masa, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal 10.

⁸ Utang Rosidin, Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Pustaka Setia, Bandung, 2015, hal 345.

dengan masyarakat, juga turut menerapkan sistem otonomi daerah seiring dengan lahirnya Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang memberikan landasan hukum yang kuat dalam mendapatkan status, kedudukan dan berbagai unsur pemerintahan seperti provinsi, kabupaten atau kota. Menurut Widjaja, Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.⁹ Dalam pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari dua pengertian diatas maka dapat dipahami bahwa Desa merupakan suatu komunitas atau masyarakat hukum yang mengurus dan mengatur dirinya sendiri yang selaras dengan situasi dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Oleh karena itu, pelaksanaan sistem otonomi daerah di tingkat desa perlu menjadi perhatian serius, karena otonomi desa

⁹ HAW. Widjaja, Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2003, hal 3.

yang kuat dapat mempengaruhi signifikansi perwujudan sistem otonomi daerah itu sendiri

Dampak diterapkannya sistem otonomi daerah selama ini telah meningkatkan partisipasi publik terhadap penyelenggaraan pembangunan di Daerah. Otonomi daerah juga meningkatkan pengawasan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal di daerah, masyarakat tidak lagi hanya berperan sebagai objek dalam pembangunan, akan tetapi sebagai subjek dalam pembangunan. Aktualisasi partisipasi masyarakat ini dilaksanakan baik oleh lembaga-lembaga non formal maupun lembaga-lembaga formal di daerah. Lembaga-Lembaga non formal diantaranya seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau lembaga-lembaga kepentingan lain yang secara kolektif mewadahi aspirasi masyarakat melalui berbagai tuntutan terhadap pemerintah atau dalam bentuk penolakan terhadap kebijakan pemerintah di daerah. Di sektor formal di tingkat daerah diimplementasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki kewenangan lebih besar di daerah dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di tingkat Desa.¹⁰ Dengan tingkat partisipasi tersebut diharapkan akselerasi hasil-hasil pembangunan dapat dengan cepat diwujudkan dan efektif dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat. Selain itu, hadirnya otonomi daerah ini khususnya di tingkat Desa yaitu semakin transparannya pengelolaan pemerintah desa dan semakin pendeknya rantai birokrasi yang rigid, dimana hal ini baik secara langsung

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, Pokok-pokok Hukum Tata Negara, hal 225.

maupun tidak langsung sangat berpengaruh positif terhadap jalannya pembangunan desa.¹¹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Desa, pemerintah desa merupakan pembina kehidupan masyarakat desa dan penggerak masyarakat desa untuk dapat berpartisipasi dalam pembangunan desa dan penyelenggaraan administrasi desa. Oleh karenanya setiap keputusan yang diambil harus didasarkan atas musyawarah desa untuk mencapai keputusan bersama. Pasal 54 ayat (1) Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjelaskan bahwa:

"Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa."

Dalam penyelenggaraan pembangunan desa diperlukan pengoordinasian yang mampu memobilisasi masyarakat untuk mampu berpartisipasi dalam melaksanakan pembangunan desa serta melaksanakan administrasi pembangunan desa. Artinya Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa memang benar-benar sangat dibutuhkan untuk mensinkronkan pembangunan desa sesuai dengan kebutuhan objektif masyarakat dalam meningkatkan kehidupan dan penghidupannya di desa. Maka dari itu masyarakat sebagai subjek pembangunan tentu hendaknya

¹¹ Ngarsiningtyas dan Walid, Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa, JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik .UMA, Vol. 4 No 2., Universitas Medan Area, Medan, 2016, hal 170.

dilibatkan untuk menentukan perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan objektif masyarakat agar perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan dapat menyentuh langsung kebutuhan objektif masyarakat dan tepat sasaran. Berbagai ide pembangunan yang berdasarkan pada kepentingan masyarakat desa dalam memenuhi kebutuhannya ini kemudian akan diwadahi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif di tingkat desa dan akan dimufakatkan bersama dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Hal inilah yang kemudian akan menumbuhkan partisipasi masyarakat pada saat pelaksanaan pembangunan di desa sesuai dengan asas partisipatif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang termaktub dalam pasal 24 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.¹²

Dalam pasal 1 angka (4) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa 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. Hadirnya Badan Permusyawaratan Desa ini juga di pertegas oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa untuk memberikan kepastian hukum bagi BPD sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan di desa. Badan Permusyawaratan Desa

¹² Utang Rosidin, Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa Yang Aspiratif. Jurnal Bina Mulia Hukum, Vol. 4 No. 1., Universitas Padjadjaran, Sumedang, 2019, hal, 170.

dikatakan melaksanakan perannya apabila telah turut serta dalam pembuatan kebijakan desa dan menampung berbagai aspirasi masyarakat.¹³

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pemerintahan desa ini merupakan bukti keterlibatan dan partisipasi warga masyarakat desa. Hal tersebut sejalan dengan tujuan dari pembentukan Badan Permusyawaratan Desa sebagai manifestasi dari segenap warga masyarakat, sebagai konkretisasi demokrasi dalam pemerintahan desa sesuai dengan perkembangan budaya di desa terkait dan merupakan lembaga tinggi Desa yang memiliki urgensi tidak jauh berbeda dengan lembaga legislatif lainnya agar otonomi di desa dapat berjalan secara proporsional. Sebagai lembaga legislatif di tingkat Desa maka Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki beberapa fungsi utama seperti yang dijelaskan oleh Azam Awang bahwa “BPD yang disebut dengan nama lain untuk kemudian disesuaikan dengan kondisi sosial masyarakat, berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, manampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa”.¹⁴ Sementara Hanif Nurcholis menyatakan bahwa BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

¹³ Rodhiah & Harir, Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa Di Desa Krandon Kecamatan Guntur Kabupaten Demak. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2 No 2., Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Semarang, 2015, hal, 298.

¹⁴ Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal 106.

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ini secara yuridis termaktub dalam pasal 31 Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, yaitu:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;
dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dalam poin (a) pasal *a quo* merupakan fungsi legislasi dari Badan Permusyawaratan Desa yang kemudian menjadi fokus penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Legislasi merupakan proses pembentukan suatu peraturan Negara baik di tingkat pusat maupun daerah dan segala pembentukan peraturan lainnya yang merupakan hasil dari proses pembentukan peraturan.¹⁵ Para ahli politik Islam menyebut istilah legislasi dengan *at-tasyari'* yang berarti usaha pembuatan jalan menuju sumber air, yang dalam perkembangannya istilah tersebut dimaknai sebagai kegiatan atau proses perumusan peraturan.¹⁶ Dalam Islam, tujuan legislasi sendiri untuk melindungi lima hak yang fundamental bagi manusia, yaitu hak untuk beragama, hak untuk hidup, hak intelektual, hak atas kepemilikan dan hak untuk berketurunan.¹⁷

¹⁵ Rosmery Elsy, Legislasi, Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jatinangor, 2019, hal 108.

¹⁶ Ija Suntana, Ilmu Legislasi Islam, CV Pustaka Setia, Bandung, 2015, hal 1.

¹⁷ Ija Suntana, Ilmu Legislasi Islam, hal 2.

Berdasarkan pasal 63 Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa ini termasuk ke dalam kewenangan Badan Permusyawaratan Desa untuk membentuk peraturan desa melalui serangkaian mekanisme yang telah ditentukan oleh perundang-undangan. Peraturan desa dapat berasal dari usulan Kepala Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.¹⁸ Dalam mekanisme pembentukan peraturan desa tersebut, sebagaimana yang disebutkan juga secara eksplisit dalam pasal 31 (a) Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, bahwa peraturan desa harus dibahas dan disepakati bersama antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa, hal ini bertujuan untuk menciptakan posisi yang sederajat dan dapat saling mengimbangi untuk mencegah terjadinya penyimpangan kekuasaan sesuai dengan prinsip *checks and balances*.¹⁹ Kondisi ini merupakan salah satu kewajiban dari Badan Permusyawaratan Desa yang terdapat dalam pasal 60 Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa yaitu menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta memelopori penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik.

¹⁸ Rahyunir Rauf dan Sri Maulidiah, Pemerintahan Desa, Zanafa Publishing, Pekanbaru, 2015, hal 218.

¹⁹ Sunarto, Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Masalah-masalah Hukum, Vol. 45, No.2, Universitas Negeri Semarang, 2016, hal 159.

Peneliti telah melakukan observasi dan wawancara kepada Badan Permusyawaratan Desa di Kecamatan Jatinangor, lebih tepatnya di Desa Cilayung dan Desa Sayang untuk mencari data permulaan dalam penelitian ini. Dari berbagai informasi yang disampaikan oleh masyarakat, Sekretaris BPD dan perangkat desa, bahwasannya segala proses pembentukan peraturan desa Cilayung cenderung didominasi oleh Pemerintah Desa Cilayung.

Ahmad Sihabudin sebagai salah satu warga di Desa Cilayung sekaligus tokoh kepemudaan di Dusun Cinumbang mengatakan bahwa beberapa tahun ini BPD Desa Cilayung tidak begitu terlihat aktif dalam menjalankan tugas-tugasnya.²⁰ Sebagai salah satu pentolan tokoh pemuda didusunnya, Ahmad Sihabudin pernah mengusulkan pembentukan Peraturan Desa kepada anggota BPD Desa Cilayung terkait organisasi kepemudaan khususnya Taruna Karya dan Karang Taruna Desa agar nantinya organisasi kepemudaan tersebut dapat dibina secara intens dan berkala oleh Pemerintah Desa mengingat organisasi kepemudaan di Desa Cilayung sudah tidak aktif kembali lantaran terhambat oleh satu dan lain hal yang membutuhkan bantuan dan binaan dari Pemerintah Desa. Selain itu, masyarakat desa Cilayung juga pernah menyampaikan aspirasinya kepada BPD Desa Cilayung untuk membentuk Peraturan Desa Tentang

²⁰ Wawancara dengan Ahmad Sihabudin salah satu Warga Desa Cilayung dan tokoh kepemudaan di Dusun Cinumbang.

pembentukan serta pengelolaan BUMDes dan TPS3R. Namun, hingga saat ini usulan-usulan tersebut masih belum ada kejelasan.

Selain itu, salah satu Perangkat Desa yang bernama Nandang Hermawan mengatakan hal yang sama saat ditemui di Kantor Desa Cilayung di sela-sela kesibukannya. Nandang Hermawan mengutarakan bahwa BPD Desa Cilayung selama ini jarang sekali mendatangi ruangan BPD Desa Cilayung yang berada di lantai dua Kantor Desa Cilayung, sehingga Pemerintah Desa Cilayung jarang berkoordinasi terkait persoalan legislasi. BPD Desa Cilayung selama ini hanya hadir dan membangun kordinasi dalam Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbang) yang diadakan oleh BPD atau Musyawarah Desa (Musdes) yang khusus membahas terkait pembentukan Peraturan Desa. Kehadiran BPD Desa Cilayung itupun tidak seluruh anggota BPD Desa Cilayung dapat menghadiri secara langsung.²¹

Peraturan Desa yang dimiliki oleh Desa Cilayung saat ini hanya ada tiga, yaitu:²²

- 1) Peraturan Desa Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa Tahun Anggaran 2022;
- 2) Peraturan Desa Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa; dan

²¹ Hasil Wawancara dengan salah satu perangkat Desa Nandang Hermawan di Kantor Desa Cilayung.

²² Hasil observasi di Kantor Desa Cilayung hanya terdapat tiga Peraturan Desa saja di Desa Cilayung yang mana ketiga Peraturan Desa tersebut menjadi Peraturan Desa yang secara regular dijalankan setiap tahunnya. Peraturan Desa lainnya belum terbentuk hingga saat ini.

3) Peraturan Desa Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Desa.

Dari jumlah Peraturan Desa yang dimiliki oleh Desa Cilayung ini menjadi salah satu bukti bahwa adanya persoalan BPD Desa Cilayung dalam menjalankan fungsi legislasinya. Terlebih dari ketiga peraturan desa Cilayung tersebut semuanya merupakan peraturan desa atas inisiasi Kepala Desa Cilayung. Berbeda dengan Pemerintah Desa lainnya yaitu Desa Sayang yang masih berada di Kecamatan Jatinangor, Kabupaten Sumedang, telah memiliki beberapa Peraturan Desa diluar ketiga Peraturan Desa yang dimiliki oleh Desa Cilayung. Berdasarkan keterangan dari anggota BPD Desa Sayang Iyan Sopian, mengatakan bahwa BPD Desa Sayang secara rutin bersama Pemerintah Desa Sayang setidaknya setiap empat bulan sekali membahas dan menyepakati suatu Peraturan Desa baik itu peraturan desa atas inisiasi Kepala Desa Sayang maupun atas inisiasi BPD Desa Sayang.²³

Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh Sekretaris BPD Desa Cilayung Tatan Taqiyuddin²⁴ bahwasannya ia mengatakan BPD Desa Cilayung hanya aktif membahas Peraturan Desa terkait Rencana Kerja Pemerintah Desa dan Anggaran Pendapatan Belanja Desa setahun sekali. Adapun Peraturan Desa terkait Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Desa dibahas dua hingga tiga kali pertahun sesuai permintaan Kepala Desa. Dalam membahas rancangan Peraturan Desa tersebut, BPD Desa Cilayung

²³ Hasil Wawancara dengan anggota BPD Desa Sayang Iyan Sopian di SMPIT Imam Bukhari Jatinangor.

²⁴ Hasil Wawancara dengan Sekretaris BPD Desa Cilayung Tatan Taqiyuddin.

menghadiri tahapan pembahasan rancangan peraturan desa tersebut untuk mendengarkan apa yang disampaikan oleh Kepala Desa Cilayung terkait rancangan peraturan desa yang hendak dibentuk. Adapun menurutnya tahapan perencanaan dan penyusunan dilakukan oleh Kepala Desa Cilayung saja. Artinya, dapat dipahami bahwa partisipasi BPD Desa Cilayung dalam proses legislasinya tidak terlalu terlibat secara aktif.

Bersumber pada hasil data yang peneliti peroleh disini, hal tersebut tentu tidak selaras dengan fungsi legislasi dari Badan Permusyawaratan Desa yang termaktub dalam pasal 31 poin (a) Permendagri No. 110 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa rancangan peraturan desa harus dibahas dan disepakati bersama baik itu Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa. Sebagai sebuah produk hukum dan politik, peraturan desa harus dirancang dan disusun secara demokratis dan partisipatif. Masyarakat Desa yang dalam hal ini diwakili oleh Badan Permusyawaratan Desa harus dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan desa, masyarakat juga memiliki hak untuk memberi masukan atau mengusulkan baik itu kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses legislasi tersebut.²⁵ Di samping itu BPD Desa Cilayung sendiri memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan peraturan desa yang diatur dalam Pasal 63 (c) Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

²⁵ E.B. Sitorus, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Desa, DEPdagri, Jakarta, 2013, hal 7.

Tidak berjalannya fungsi legislasi dari BPD Desa Cilayung dalam proses legislasi ini tentunya akan berdampak pula pada tidak terpenuhinya prinsip *checks and balances* yang secara implisit diterapkan dalam ketatanegaraan Indonesia yang menghendaki adanya keseimbangan antar lembaga untuk memastikan tidak adanya lembaga yang mendominasi lembaga lainnya.²⁶ Maka, ketidakefektifan peran BPD Desa Cilayung dalam menjalankan fungsi legislasi ini selain tidak selaras dengan pasal 31 poin (a) Permendagri No.110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, juga mengganggu prinsip mekanisme *checks and balances* yang tengah di jalankan di pemerintahan Desa.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian **“Implementasi Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa Dihubungkan Dengan Pasal 31 (a) Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (Studi Kasus Desa Cilayung Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka dapat disebutkan beberapa pertanyaan masalah sebagai berikut:

²⁶ Uu Nurul Huda, Hukum Lembaga Negara, Refika Aditama, Bandung, 2020, hal 25.

1. Bagaimana implementasi fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa Cilayung dihubungkan dengan pasal 31 (a) Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa?
2. Bagaimana implementasi fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa Cilayung dalam mekanisme *checks and balances*?
3. Apa yang menjadi faktor penghambat bagi Badan Permusyawaratan Desa Cilayung dalam implementasi fungsi legislasi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi implementasi fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa Cilayung dihubungkan dengan pasal 31 (a) Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa;
2. Untuk mengidentifikasi implementasi fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa Cilayung dalam mekanisme *checks and balances*;
3. Untuk mengidentifikasi faktor penghambat bagi Badan Permusyawaratan Desa Cilayung dalam implementasi fungsi legislasi.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan atau manfaat dari penelitian ini yaitu:

1. Secara teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum khususnya dalam diskursus ketatanegaraan.

2. Secara praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan analisa dan pertimbangan bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa di Desa Cilayung Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang dalam menjalankan dan meningkatkan fungsi legislasinya.

E. Kerangka Pemikiran

1. **Otonomi Daerah**

Sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.” Negara kesatuan atau yang disebut dengan uniterisme atau *eenheistaat* ini yaitu suatu Negara yang merdeka dan berdaulat, dimana di seluruh Negara yang berkuasa hanya satu pemerintahan saja (pusat) yang mengatur seluruh daerah, oleh karenanya kedaulatan negara hanya dimiliki oleh pemerintah

pusat, bukan daerah.²⁷ Hal ini berbeda dengan Negara federasi dimana Negara bagian yang berada di dalam Negara federasi tersebut memiliki kewenangan yang sangat luas. C. F. Strong menyebutkan ada dua sifat penting dari Negara kesatuan, yaitu: supremasi parlemen pusat dan tidak adanya badan berdaulat tambahan.²⁸

Dalam implementasinya, Negara Indonesia memberikan sebagian kewenangan pemerintahannya ke daerah yang disebut dengan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing. Adanya pemberian sebagian kewenangan ke daerah ini karena wilayah Negara Indonesia yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol secara maksimal, pelayanan publik dan lain-lain secara merata ke seluruh wilayah Negara Indonesia yang menyebabkan sulitnya mencapai cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan terhadap seluruh rakyat Indonesia.²⁹ Penyerahan sebagian kewenangan tersebut dalam pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberikan kepada daerah-daerah yang dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Menurut Manan sebagaimana dikutip oleh Sondang P.S bahwa otonomi memiliki arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan

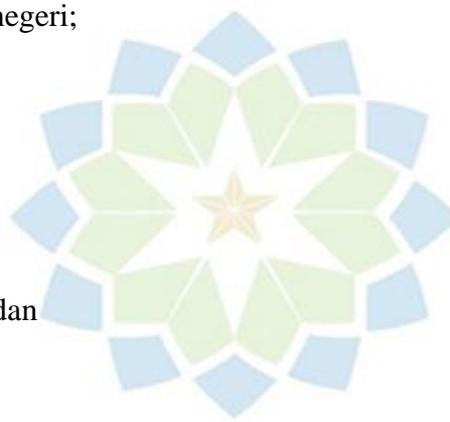
²⁷ Sri Kusriyah. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol.3 No.1, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2016, hal 1-11.

²⁸ C.F. Strong. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern. Nusa Media, Bandung, 2014, hal 111.

²⁹ Abdul rauf Alauddin Said. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9 No.4, Universitas Lampung, Lampung, 2015, hal 579.

rumah tangganya sendiri.³⁰ Arti kemandirian disini bukan berarti daerah otonom tersebut memiliki kedaulatan penuh, akan tetapi daerah otonom diberikan sebagian kewenangan atau urusan pemerintahan kepada daerah untuk memecahkan berbagai permasalahan yang ada di daerah agar tidak ketergantungan kepada pemerintah pusat. Adapun beberapa kewenangan yang masih menjadi kewenangna pusat diantaranya:³¹

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Moneter;
- d. Yustisi;
- e. Keamanan; dan
- f. Agama.



Definisi otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia ini dapat ditemui dalam pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: “Otonomi daerah dalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indoensia”.

Pemerintahan desa sebagai pemerintahan yang paling dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia turut menerapkan konsep otonomi daerah ini seiring dengan terbitnya Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang

³⁰ Sondang P.S. Administrasi Pembangunan: Konsep Dimensi Dan Strateginya. Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hal 10.

³¹ Utang Rosidin. Otonomi Daerah dan Desentralisasi.

Desa yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan desa. Dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pasal tersebut menegaskan bahwa pemerintah desa memiliki otonomi sendiri yang disebut sebagai otonomi desa. Widjaja mengatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya, pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.³² Dengan demikian, pemerintah desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mempercepat pembangunan di wilayah desa.

Dalam menjalankan kewenangannya tersebut, sebagai Negara hukum yang menjalankan roda pemerintahan berdasarkan hukum maka diperlukan suatu peraturan desa untuk memberikan kepastian secara hukum. Dalam pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, “Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan

³² HAW. Widjaja. Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh, Hal 165.

Permasyarakatan Desa”. Peraturan desa dibentuk oleh Kepala Desa dan Badan Permasyarakatan Desa. Peraturan desa ini dibentuk dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, adanya peraturan desa ini juga dapat memudahkan pencapaian tujuan desa, melindungi hak-hak prakarsa masyarakat desa, membatasi kekuasaan dan menjamin partisipasi masyarakat desa dalam proses pengambilan keputusan.

2. Legislasi

Dalam Pembentukan peraturan harus memperhatikan syarat-syarat suatu perundang-undangan yang baik, baik itu yang menyangkut asas, substansi serta teknik pembentukannya, tak terkecuali dalam proses legislasi di tingkat desa.³³ Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendefinisikan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³⁴ T. Koopman mengatakan bahwa fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan ini cukup penting di dalam negara yang berdasarkan atas hukum (verzorgingsstaat), tujuan utama dari pembentukan peraturan perundang-undangan bukan lagi hanya untuk menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai

³³ Utang Rosidin. *Pemberdayaan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Pustaka Setia, Bandung, 2019, hal 147.

³⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dan norma-norma kehidupan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.³⁵

Prof. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa legislasi atau proses pembentukan peraturan perundang-undangan ini meliputi empat kegiatan utama, yaitu: pertama, inisiatif pembuatan peraturan; kedua, pembahasan rancangan peraturan; ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan; keempat, pengesahan dan persetujuan peraturan yang akan diundangkan.³⁶ Otoritas yang menjalankan proses legislasi ini adalah lembaga legislatif sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membentuk peraturan yang dibutuhkan oleh Negara.

Proses legislasi di tingkat desa menjadi penting agar rancangan peraturan desa yang akan dibentuk terencana secara matang dan sesuai kebutuhan masyarakat desa demi memberikan kemanfaatan dari peraturan desa yang ada. Tahapan legislasi di tingkat desa ini diatur dalam Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislatif di tingkat desa memiliki fungsi legislasi dan kewenangan untuk membentuk peraturan desa bersama kepala desa. Oleh karena itu, Badan Permusyawaratan Desa sebagai

³⁵ Mahendra Putra Kurnia, Pedoman Naskah Akademis Perda Partisipatif, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hal 5.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, hal 300.

lembaga perwakilan masyarakat desa dan salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan otoritas yang melaksanakan tahapan legislasi untuk membentuk peraturan desa.

3. Cheks And Balances

Checks and balances merupakan prinsip dalam ketatanegaraan yang menghendaki kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif berada dalam kedudukan yang setara sehingga dapat saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain demi mencegah adanya penyalahgunaan kekuasaan, ketimpangan dan dominasi dari salah satu kekuasaan.³⁷ Prinsip *checks and balances* berfungsi untuk membatasi kesewenang-wenangan dan memaksimalkan fungsi dari masing-masing kekuasaan. Hal ini menyebabkan suatu kekuasaan dapat mencampuri urusan kekuasaan lainnya dalam batas-batas tertentu bukan untuk mengintervensi hingga mendominasi, akan tetapi untuk mengawasi, mengimbangi dan membatasi dari setiap cabang secara efektif. Menurut Jimly Asshiddiqie prinsip *checks and balances* ini mengakibatkan kekuasaan Negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan Negara dapat dicegah dan diatasi dengan sebaik-baiknya.³⁸

³⁷ Sunarto. Prinsip *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Vol. 45, No. 2, Universitas Negeri Semarang, 2016, hal 157-163.

³⁸ Jimly Asshiddiqie. Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal 74.

Perkembangan prinsip *checks and balances* di Indonesia sendiri ditandai dengan adanya amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membagi kekuasaan pemerintahan kepada lembaga eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) dan yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.³⁹ Bahkan prinsip *checks and balances* ini juga diterapkan di pemerintahan daerah hingga ke pemerintahan desa. Bukti pemerintahan desa menjalankan ajaran sistem *checks and balances* adalah Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di tingkat desa yang seharusnya hanya menjalankan peraturan desa, namun Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa memberikan hak kepada Kepala Desa untuk melaksanakan fungsi legislasi semu.⁴⁰ Kepala Desa dapat mengajukan rancangan peraturan desa kepada Badan Permusyawaratan Desa, menyelesaikan perselisihan di masyarakat dan pengawasan.⁴¹

Badan Permusyawaratan Desa sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan di tingkat desa yaitu berkedudukan sebagai lembaga legislatif di tingkat desa memiliki fungsi legislasi, yakni membuat peraturan desa sebagaimana lembaga legislatif lainnya. Selain itu, Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Permendagri No. 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa melengkapi Badan Permusyawaratan Desa dengan fungsi aspirasi dan pengawasan.

³⁹ Indra Rahmatullah. Rejuvenasi Sistem *Checks And Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia. Jurnal Cita Hukum, Vol. 1, No.2, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Jakarta, 2013, hal 215.

⁴⁰ Rahyunir Rauf dan Sri Maulidiah, Pemerintahan Desa, hal 136.

⁴¹ Pasal 26 ayat (3) dan (4) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Mekanisme *checks and balances* yang dilaksanakan di pemerintahan desa ini tentunya sangat penting untuk dipahami dan dilaksanakan sebaik-baiknya sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait, demi terselenggaranya pemerintahan desa yang demokratis, membatasi kekuasaan dan tentunya untuk memaksimalkan fungsi masing-masing kekuasaan di tingkat desa baik itu Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

F. Langkah-langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang peneliti gunakan adalah deskriptif. Deskripsi secara bahasa yaitu penggambaran atau pelukisan yang dirancang untuk mendapatkan suatu informasi tentang status atau gejala pada saat penelitian dilakukan.⁴² Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa atau kejadian yang terjadi pada masa sekarang.⁴³ Dengan penelitian deskriptif ini akan menghasilkan gambaran data berupa tulisan, ucapan dan tingkah laku dari orang-orang yang diamati.⁴⁴ Penelitian deskriptif ini bertujuan untuk menyelidiki suatu kondisi, keadaan, atau peristiwa yang dideskripsikan dalam suatu tulisan yang bersifat

⁴² Abdullah K, Berbagai Metodologi Dalam Penelitian Pendidikan dan Manajemen, Gunadarma Ilmu, Gowa, 2018, hal 1.

⁴³ Sudjana Nana dan Ibrahim, Penelitian dan Penilaian Pendidikan, PT. Sinar Baru Bandung, Bandung, 1989, hal 65.

⁴⁴ Farida Nugrahani, Metode Penelitian Kualitatif, Cakra Books, Solo, 2014, hal 4.

naratif. Artinya, data, fakta yang dihimpun berbentuk kata atau gambar daripada angka-angka berdasarkan logika deduksi.⁴⁵ Metode ini dipilih berguna untuk memperoleh data yang ada di lapangan saat melakukan penelitian dan menganalisa data yang telah diperoleh tersebut. Metode ini juga dianggap tepat untuk diterapkan bagi peneliti dalam mendeskripsikan berbagai data dan informasi baik itu dari berbagai pendapat para ahli dan hasil wawancara yang bisa dijadikan data yang dapat membantu dalam penelitian ini.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian adalah cara pandang peneliti dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu memberi kejelasan uraian dari suatu substansi karya ilmiah.⁴⁶ Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis-empiris. Menurut Abdulkadir Muhammad penelitian hukum yuridis-empiris merupakan penelitian yang menggunakan studi kasus hukum yuridis-empiris berupa produk perilaku hukum.⁴⁷ Penelitian hukum yuridis-empiris ini mulai bekerja dari ketentuan hukum positif tertulis (*das sollen*) ke fakta-fakta sosial dan penerapannya di

⁴⁵ Djam'an Satori dan Aan Komariah, Metodologi Penelitian Kualitatif, Alfabeta, Bandung, 2012, hal 22.

⁴⁶ I Made Pasek Diantha, Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum, Kencana, Jakarta, 2016, hal 156.

⁴⁷ Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal 52.

masyarakat (*das sein*) karena hukum telah dianggap sebagai suatu institusi yang ideal, sehingga dalam penelitiannya terdapat gabungan kedua tahap antara kajian mengenai ketentuan hukum positif yang berlaku dengan implementasinya di masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.⁴⁸ Hasil implementasi tersebut akan menghasilkan pemahaman bahwa pelaksanaan hukum positif telah dilaksanakan secara patut atau tidak. Maka dari itu, dibutuhkan data sekunder dan primer.

3. Sumber Data

Sumber data primer yang penulis peroleh adalah data dari kepustakaan untuk mencari berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok bahasan. Selain itu, untuk data primer lainnya penulis memperoleh langsung dari hasil observasi di kantor Desa Cilayung dan wawancara dengan berbagai pihak yang terkait dengan permasalahan ini. Data sekunder dan tersier yang penulis peroleh adalah hasil dari studi pustaka.

4. Jenis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga jenis data, yaitu sebagai berikut:

⁴⁸ Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, hal 53.

- 1) Jenis data primer. Data ini merupakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok bahasan dan juga bahan hukum lainnya yang diperoleh dari hasil observasi dan wawancara di lapangan.
- 2) Jenis data sekunder. Data ini merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang dikualifikasikan kedalam tiga jenis, yaitu: data primer yang didapatkan dari produk hukum yang terkait dan terikat; kemudian data sekunder berupa buku-buku, hasil riset dan sebagainya; dan data tersier yang memberi penjelasan data primer berupa literatur hukum seperti jurnal, kamus hukum, ensiklopedi atau artikel hukum lainnya yang diperoleh dari website internet.
- 3) Jenis data tersier. Data tersier ini adalah data penunjang yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai data primer ataupun data tersier yang diperoleh dari studi pustaka berupa kamus hukum, jurnal ensiklopedia atau artikel lain yang terdapat di website internet.

5. Studi Lapangan

Studi lapangan yang dilakukan oleh penulis untuk menemukan data primer dan sekunder yaitu dengan melakukan studi pustaka, wawancara dan observasi.

- 1) Studi Pustaka

Untuk mencari data sekunder yaitu dengan melakukan studi pustaka. Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data yang utama dalam penelitian untuk pembuktian asumsi dasar yang bersandar pada norma-norma hukum positif, doktrin-doktrin atau ajaran hukum, hasil-hasil penelitian akademik yang semuanya berbasis dokumen tertulis.⁴⁹ Studi pustaka ini bertujuan untuk menemukan bahan-bahan hukum sekunder baik yang bersifat primer, sekunder dan tersier.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan, bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, dan media cetak, atau elektronik) dan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (rancangan undang-undang, kamus hukum, dan ensiklopedia).⁵⁰

2) Wawancara

Teknik pengumpulan data primer dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara. Wawancara adalah percakapan

⁴⁹ Bachtiar, Metode Penelitian Hukum, UNPAM PRESS, Tangerang, 2018, Hal 140.

⁵⁰ I Made Pasek Diantha, Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum, hal 142-148.

yang sistematis dan terorganisasi yang dilakukan oleh peneliti sebagai pewawancara dengan responden atau yang diwawancarai untuk mendapatkan sejumlah informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.⁵¹ Wawancara dalam penelitian ini ditujukan kepada berbagai pihak yang terlibat dan terkait dalam permasalahan ini.

3) Observasi

Observasi adalah suatu pengamatan terhadap objek yang akan diteliti untuk mendapatkan gambaran informasi yang berguna bagi penelitian. Dengan melakukan observasi maka peneliti dapat mengamati secara visual terhadap objek yang dikaji sehingga validitas datanya dengan mudah untuk terpenuhi. Adapun kegiatan observasi ini salah satunya adalah dengan mengkaji isi dokumen yang terkait dengan permasalahan yang penulis peroleh dari pemerintah Desa Cilayung. Kegiatan mengkaji isi dokumen ini merupakan teknik pengumpulan data dengan metode observasi yang memanfaatkan catatan, arsip, gambar, film, dan dokumen-dokumen lainnya yang dalam hal-hal tersebut berhubungan dengan masalah, yang memungkinkan pemerolehan data secara lengkap, sah, dan juga bukan berdasarkan perkiraan saja.⁵²

⁵¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hal 125.

⁵² Farida Nugrahani, *Metode Penelitian Kualitatif*, hal 143.

6. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini, data yang telah diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif yang bersifat deskriptif. Proses analisis yang dilakukan yaitu dengan mengumpulkan data, mengkualifikasikan kemudian menghubungkan peraturan perundang-undangan atau teori yang berhubungan dengan pokok permasalahan dan menarik kesimpulan untuk menentukan hasil.

G. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang peran Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan tugas dan fungsinya ini pernah dilakukan di UIN Sunan Gunung Djati Bandung, khususnya terkait dengan fungsi legislasi.

Penelitian yang terbaru dilakukan oleh Rahmat Hanafi Fahrudin pada tahun 2021 dengan judul “Efektifitas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi Kasus Desa Dangieng Kecamatan Cilawu Kabupaten Garut)”. Dalam penelitiannya tersebut, peneliti mengambil lokasi di Desa Dangieng Kecamatan Cilawu Kabupaten Garut. Peneliti menggunakan pasal 55 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai bahan hukum primernya. Teori yang digunakan adalah teori efektifitas hukum yang digagas oleh Soerjono Soekanto. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pembentukan peraturan desa di

Desa Dangiing Kecamatan Cilawu Kabupaten Garut belum terlaksana sebagaimana yang diatur oleh pasal 55 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Rendahnya sumberdaya dan partisipasi masyarakat menjadi faktor utama dari permasalahan tersebut.

Selain itu, penelitian yang hampir serupa juga digarap oleh Muhammad Adam Analis pada tahun 2019 dengan judul “Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa Di Desa Jatitengah Kecamatan Jatitujuh Kabupaten Majalengka Dihubungkan dengan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.” Peneliti memilih lokasi penelitian di wilayah Desa Jatitengah Kecamatan Jatitujuh Kabupaten Majalengka dan menggunakan pasal 32 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, teori sistem perwakilan dan kewenangan untuk mengetahui pelaksanaan, kedudukan BPD dan kekuatan Peraturan Desa yang dibentuk tanpa melibatkan BPD. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan pasal 32 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa tidak terlaksana secara optimal, padahal Peraturan Desa ini memiliki kekuatan mengikat jika dalam pembentukannya sesuai dengan pasal 32 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa. Maka dari itu, peraturan Desa yang telah dibentuk namun tidak selaras dengan pasal 32 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa dapat dinyatakan cacat secara formil dan batal demi hukum.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Nendah Solihah pada tahun 2016 dengan judul “Peran Dan Fungsi Badan permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa (Studi Di Desa Puseurjaya Kecamatan Telukjambe Timur Kabupaten Karawang Periode 2014-2015). Bahan hukum primer yang digunakan dalam menganalisis penelitian ini yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Daerah Karawang Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Desa. Lokasi penelitian berada di Desa Puseurjaya Kecamatan Telukjambe Timur Kabupaten Karawang. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa peran Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsi legislasinya telah sesuai dengan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Daerah Karawang Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Desa. Kepala Desa dan BPD mampu menjalin komunikasi dengan baik, namun kendala yang selalu dihadapi adalah kurangnya pengetahuan di bidang hukum sehingga menghambat dalam proses pembentukan peraturan desa di Desa Puseurjaya Kecamatan Telukjambe Timur Kabupaten Karawang.

Sementara itu, dalam penelitian ini peneliti mengangkat judul “Implementasi Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa Dihubungkan Dengan Pasal 31 (a) Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (Studi Kasus Desa Cilayung Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang)”. Di penelitian ini, berdasarkan data yang peneliti peroleh di awal, bahwa ditemukan suatu permasalahan dimana peran Badan Permusyawaratan Desa dalam

penyelenggaraan pemerintahan khususnya terkait legislasi tidak terlalu efektif, sehingga peran Kepala Desa cenderung lebih dominan dalam proses legislasi yang mana hal ini tidak sesuai dengan yang termaktub dalam pasal 31 (a) Permendagri No. 110 Tentang Badan Permusyawaratan Desa yang menegaskan bahwa peraturan desa harus dibahas dan disepakati bersama antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa.

Peneliti akan menganalisa implementasi fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa secara yuridis menggunakan pasal 31 (a) Permendagri No. 110 Tentang Badan Permusyawaratan Desa dan secara konseptual menggunakan prinsip *checks and balances*. Selain itu, peneliti juga ingin mengetahui apa yang menjadi faktor penghambat bagi BPD Desa Cilayung sehingga permasalahan dalam penelitian ini muncul. Oleh karenanya, hal tersebutlah yang membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian yang sebelumnya. Lokasi penelitian yang dipilih adalah Desa Cilayung Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang. Pemilihan lokasi penelitian yang berbeda ini juga memungkinkan untuk mendapatkan hasil yang berbeda. Desa sendiri merupakan komunitas atau masyarakat hukum yang menjalankan dan mengurus urusannya sendiri yang disesuaikan dengan situasi atau kondisi sosial dan adat budaya setempat. Artinya, setiap desa memiliki ciri khas dan kondisi sosial budayanya masing-masing, sehingga pola komunikasi dan hubungannya pun dapat berbeda pula. Perbedaan lokasi tersebutlah yang memungkinkan adanya

hasil atau jawaban yang berbeda dengan penelitian yang dilakukan di daerah lain.

