

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Berbagai usaha yang dilakukan masyarakat dan bangsa dalam mengubah, dan memperbaiki sesuatu kepada yang lebih baik merupakan upaya pembangunan. Sehingga rangkaian proses upaya perbaikan melalui berbagai kegiatan untuk mencapai suatu tujuan atau sasaran yang telah direncanakan adalah sangat diperlukan. Oleh karena demikian, pembangunan tidak akan terlepas dengan masyarakat sebagai pelaku dan komponen pembangunan.

Yang dimaksud pelaku dan komponen pembangunan disini jika dikaitkan dengan pembangunan desa adalah pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Sedangkan perangkat desa sendiri terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana dan unsur wilayah.¹

Salah satu unsur pemerintahan yakni sebagaimana yang dijelaskan di dalam Perda Kabupaten Kuningan No. 8 Tahun 2000 Bab 1 Pasal (1) huruf e dan huruf f disebutkan bahwa Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul, adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten. Sedangkan Pemerintahan Desa merupakan kegiatan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh

Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.² Dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 109 dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat³

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa pemerintah desa merupakan unsur pelaksana Pemerintahan Desa dalam rangka penyelenggaraan kewenangan desa yang mencakup, diantaranya: (a) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, (b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh pemerintah daerah propinsi dan daerah kabupaten, (c) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten.⁴

Di antara tugas Kepala Desa beserta stafnya adalah pembangunan masyarakat desa yakni meningkatkan kehidupan warga masyarakat desa kepada dinamika kemajuan yang menjadi tujuan utama dari pembangunan itu sendiri yaitu pembangunan ekonomi sebagai suatu strategi untuk sasaran perbaikan kondisi masyarakat. Dan tujuan dari pembangunan itu sendiri adalah untuk meningkatkan kualitas hidup individu, kelompok maupun masyarakat kepada yang lebih baik. Dalam hal pelaksanaan pembangunan desa, peranan pemerintah dalam menentukan kebijakannya akan sangat menentukan di samping partisipasi masyarakat.

¹ Perda Kuningan No. 8 Tahun 2000 Tanggal 27 Juni Pasal 4

² Ibid, Perda Kuningan Nomor 8 Tahun 2000 Tanggal 27 Juni Pasal 1 huruf f.

³ Undang Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 209

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Bab 1 yang berisikan mengenai ketentuan umum pada huruf (h) disebutkan bahwa “BPD adalah Badan Permusyawaratan Desa pada Pemerintahan Desa dalam Kabupaten Kuningan”. Adapun yang dimaksud dengan Peraturan Desa adalah semua peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama-sama dengan BPD. Sedangkan pengawasan yang dimaksud disini adalah pengawasan yang dilakukan oleh BPD terhadap pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa⁵.

Dalam amanat Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan tersebut dalam Pasal 3 Bab II tentang Kedudukan, Fungsi, Hak dan Kewajiban disebutkan bahwa BPD mempunyai fungsi, yaitu: *Pertama*, mengayomi, menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan. *Kedua*, merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama dengan Pemerintah Desa. *Ketiga*, Pengawasan, meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa. Sedangkan yang *Keempat*, penyelenggaraan penampungan dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.⁶

Berdasarkan informasi dan hasil survey di lapangan menyatakan bahwa di Desa Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan diindikasikan telah terjadi disfungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bahkan telah ada anggotanya yang mengundurkan diri akibat terlalu vokal, kritis tapi tidak ditanggapi. Padahal telah sesuai dengan amanat Perda Nomor 9 tahun 2000. Untuk mengetahui lebih lanjut,

⁴ Opcit, Perda Kuningan Nomor 8 Tahun 2000 Tanggal 27 Juni Pasal 2 Ayat (1)

penulis bermaksud mengadakan penelitian, melalui sebuah judul: **“Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Era Otonomi Daerah Sebagai Amanat Pasal 3 Perda No. 9 Tahun 2000 (Studi Deskriptif di Desa Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan)”**.

1.2 Perumusan Masalah

Melalui penelitian ini penulis rumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. **Bagaimana pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan dalam mengemban amanat Pasal 3 Perda No. 9 Tahun 2000 dalam sistem pemerintahan desa?**
2. **Apa saja kendala yang dihadapi BPD Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan dalam mengemban amanat Pasal 3 Perda No 9 Tahun 2000?**
3. **Upaya apa saja yang mesti dilakukan BPD Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan guna menata kembali badan/lembaga BPD tersebut?**

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari perumusan masalah di atas, adalah sebagai berikut:

⁵ *Loc. Cit*, Perda Kuningan Nomor 9 Tahun 2000 tanggal 27 Juni Pasal 1

⁶ *Ibid*, Perda Kuningan Nomor 9 Tahun 2000 tanggal 27 Juni Bab II Pasal 3

1. Untuk Mengetahui pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan dalam mengemban amanat Pasal 3 Perda No. 9 Tahun 2000 dalam sistem pemerintahan desa.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala yang dihadapi BPD Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan dalam mengemban amanat Pasal 3 Perda No. 9 Tahun 2000.
3. Untuk mengetahui upaya apa yang mesti dilakukan BPD Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan guna menata kembali badan/lembaga BPD tersebut.

1.4 Kerangka Pemikiran

Dalam Bab VI Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amademen Kedua disebutkan bahwa:

- (1) **Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.**
- (2) **Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.⁷

Pemerintahan desa merupakan organisasi pemerintahan terendah yang dalam pelaksanaan pemerintahannya berada di bawah pemerintahan Kecamatan dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, pemerintahan desa merupakan penyelenggara pemerintahan dan penggerak pembangunan. Upaya pemerintahan desa dalam melaksanakan pembangunan dipandang telah menciptakan suatu kemaslahatan. Sebab tujuan dari pembangunan adalah mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur.

Dalam GBHN (**Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1983**) bahwa “Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib

⁷ *Anonimous, Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen kedua tanggal 18 Agustus tahun 2000; Penerbit Kawan Pustaka, Jakarta, hal. 13-14*

dan dinamis serta lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”.

Karena hal di atas, maka diperlukan adanya BPD atau Badan Permusyawaratan Desa untuk melegislasi pemerintahan desa dalam mengoptimalkan pembangunan baik di bidang infrastruktur maupun suprastruktur. Oleh sebab itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya BPD diharapkan dapat bekerja dengan maksimal dan tidak mengecewakan masyarakat yang telah memilih serta mempercayakan kepada yang mewakilinya.

Ketika umat manusia telah mencapai organisasi kemasyarakatan, maka dari awal inilah manusia membutuhkan suatu tatanan pengaturan dan norma/aturan yang dilaksanakan oleh seseorang atau pihak yang dianggap mampu memberikan kontribusinya bagi kepentingan bersama, di samping itu, juga harus mampu memberikan pengabdian demi kepentingan kesejahteraan bersama. Terjadinya hak dan kewajiban merupakan hukum kausalitas antara pemimpin dan rakyat. Hal ini berkenaan dengan hak seseorang dalam menjalani hidupnya sebagai warga negara.

Pemimpin yang harus ditaati dan dibantu adalah pemimpin yang akan melahirkan suatu kewajiban dari seseorang atau kelompok kepada seorang pemimpin yang harus dijaga, memelihara hak-hak manusia baik untuk beragama ataupun untuk berserikat dan lebih jauhnya lagi harus mampu menciptakan suatu stabilitas keamanan di masyarakat dan terlaksananya pembangunan di berbagai aspek.

Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antaranggota masyarakat, baik antara individu dengan individu, maupun kelompok

dengan kelompok. Dan dalam kehidupan masyarakat yang maju, timbul banyak kebutuhan akan pelayanan umum, bagi kelangsungan hidup bermasyarakat sebagai kelompok, maupun sebagai individu.

Dengan demikian, Badan Permusyawaratan Desa merupakan pengawas sekaligus mitra kerja Pemerintah Desa. Tak terkecuali di Desa Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan dalam Era Otonomi Daerah.

1.5 Langkah-langkah Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode penelitian studi kasus (*case study*) hukum, yaitu hukum normatif maupun hukum sosiologis atau empiris⁸, sehingga dapat ditemukan dari karakteristik masalah, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian, dan juga sesuai dengan kerangka pemikiran yang telah dibuat. Dilihat dari sifatnya penelitian yang sesuai dengan kasus yang diteliti adalah penelitian deskriptif, yaitu dengan cara mendeskripsikan secara utuh mengenai ciri-ciri dari suatu keadaan, perilaku pribadi, maupun perilaku kelompok. Selain itu, juga penulis mengupayakan untuk meneliti yurisprudensi bidang tata hukum atau bagian⁹

⁸ Lihat, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI Press; Jakarta, 1986 hal. 55

⁹ Ibid, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI Press; Jakarta, 1986 hal. 50

2. Penentuan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Desa Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan. Pemilihan lokasi ini dilakukan dengan didasarkan kepada:

- a. Lokasi penelitian terletak tidak jauh dari tempat tinggal penulis.
- b. Kondisi lokasi penelitian telah dikenal oleh penulis.
- c. Responden dan informan yang hendak diteliti oleh penulis sudah dikenal, dengan demikian akan memberikan kemudahan bagi penulis untuk memperoleh data yang dibutuhkan.

3. Penentuan Sumber Data

Data-data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Sumber data Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari: 1) Norma atau kaedah dasar, yakni pembukaan **UUD 1945** alinea keempat; 2) Peraturan dasar yang terdiri dari batang tubuh **UUD 1945** Pasca amandemen pasal 18, dan **Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000** tentang rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah; 3) Peraturan Perundang-undangan yaitu **Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004**, Keputusan Mendagri Nomor 64 tahun 1999 tentang Pedoman Umum pengaturan mengenai desa dan **Perda Kabupaten Kuningan Nomor 9 tahun 2000** tentang BPD. Selain itu juga data diperoleh dari masyarakat daerah dimana penelitian ini dilakukan tepatnya masyarakat Desa Babakanmulya Kecamatan Cigugur Kabupaten Kuningan.

- b. Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh berdasarkan hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti.

4. Jenis Data

Data yang dihimpun dalam penelitian ini meliputi data tentang:

Fungsi BPD Babakanmulya, yakni:

- Legislasi (menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa)
- Agregasi (Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat)

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penulis hanya berusaha mendeskripsikan, mencatat, menganalisa dan menginterpretasikannya sesuai dengan kondisi yang ada.

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan teknik-teknik sebagai berikut :

- a. Studi kepustakaan yaitu mengambil data-data dari Perundang-undangan dan/atau Peraturan Daerah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Studi Lapangan yang terdiri dari observasi dimana penulis melakukan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala atau fenomena yang diselidiki dengan cara mengadakan wawancara langsung dengan Ketua BPD, Kepala Desa, Perangkat Desa dan beberapa tokoh di desa Babakanmulya.

6. Analisis Data

Setelah data yang diperoleh terkumpul semuanya, maka langkah selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data tersebut. Analisis data tersebut dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Menelaah seluruh data yang diperoleh dari responden dan informan serta literatur terkait;
- b. Mengklasifikasikan data dan menyusunnya ke dalam satuan-satuan menurut perumusan masalah;
- c. Interpretasi sesuai dengan kerangka pikiran; dan
- d. Penarikan kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif.