BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu diantara negara dengan mayoritas penduduk muslim terbanyak di dunia, hal ini secara tidak langsung menempatkan islam sebagai objek yang menjadi perhatian serius di kalangan pemeluknya. Terkecuali dari pada itu, islam merupkan agama yang telah menyediakan berbagai kerangka normative dan implementatif untuk dijadikan pedoman umat manusia dalam berperilaku di muka bumi. Ia tidak memberikan kerangka itu dalam bentuknya yang paling detail melainkan memberikan panduan nilai-nilai dan kerangka aplikasi sesuai dengan problem yang dihadapi umat manusia, dengan demikian, islam tampil sebagai agama yang mampu menjawab segala tantangan zaman.[1]

Kaitannya dengan kehidupan bernegara, Khazanah islam yang begitu kaya dengan tradisi pemikirannya tidak bisa ditinggalkan begitu saja ketika berbicara masalah kenegaraan.[2] Meskipun dalam senyatanya al Qur'an secara khusus tidak memperinci hal-hal yang berkenaan dengannya melainkan hanya menyiratkan tata nilai, demikian pula al Sunnah. Contoh yang paling kongkrit

[1] Mujar Ibnu Syarif & Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah* (Tt.: Erlangga, 2008), Pengantar.
[2] Ahmad Sukardja, *HTN dan HAN dalam Perspektif Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), xix.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

adalah tiadanya petunjuk yang baku dari Rasulullah saw tentang perincian maupun prosedur pergantian kepemimpinan umat.[3]

Kenyataan ini menarik untuk pelajari dan dikembangkan di era kekinian. Permasalahan kenegaraan dalam khazanah islam umumnya dikategorikan dalam koridor fiqih siyāsah. Fiqh siyāsah atau kadang disebut dengan *Siyāsah Syar'iyyah* dipandang sebagai sebuah proses yang tidak pernah selesai. Ia senantiasa terlibat dalam pergumulan sosial dan budaya. Fakta seperti itu telah, sedang, dan akan berjalan dalam perjalanan sejarah umat Islam.

Pemecahan atas berbagai masalah yang terkait dengan ihwal *siyāsah* lebih bersifat kontekstual, sehingga dengan demikian gejala *Siyāsah* menampakkan diri dalam sosok yang beragam sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat[4]termasuk di Indonesia tanpa terkecuali. Kaitannya dengan hal ini, maka pendekatan yang digunakan untuk menyikapi hal inipun beragam seperti halnya *'Urf* dan *Maslaḥaḥ al Mursalah.*[5]

Bangsa Indonesia dalam dinamika ketatanegaraan memiliki kesatuan masyarakat yang terendah di berbagai daerah dengan beragam corak budaya dan bentuknya, seperti desa di Jawa dan Madura, *Gampong* di Aceh, *Huta* di Batak dan lain sebagainya.[6] Hal ini sedikit berbeda dengan perjalanan awal sejarah

---

[3] H.A Djazuli, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Prenanda Media, 2003), 3-4.

[4] Ibid., 1.

[5] *'Urf* adalah sesuatu yang tidak asing lagi bagi suatu masyarakat karena telah menjadi kebiasaan dan menyatu dengan kehidupan mereka baik berupa perbuatan atau perkataan, adapun *maslahah al Mursalah* adalah kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung syara' dan tidak pula dibatalkan atau ditolak syara' melalui dalil yang rinci. Abdul Aziz Muhammad Azzam, *QAl Qawāid al Fiqhiyah* (Kairo: Dar al Hadith, 2005), 172.

[6] Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Teras, 2013), 186.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peradaban pemerintahan islam dimana wilayah-wilayah yang ada mempunyai keseragaman bentuk sebagai satuan suku atau kabilah-kabilah yang ada.

Desa secara historis merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk. Desa merupakan wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usulnya[7].

Indonesia dewasa ini setidaknya memiliki sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) desa dan sekitar 8.000 (delapan Ribu) kelurahan[8]. Desa-desa tersebut dapat dibedakan dengan desa biasa dan desa adat. Dengan demikian setidaknya ada dua konsep masyarakat yang hidup dalam lingkungan pedesaan yang bisa dibedakan satu dengan lainnya, antara lain yaitu, (i) Masyarakat desa dan (ii) masyarakat adat. Lebih jauh, desa merupakan sistem pemerintahan asli Bangsa Indonesia, bukan warisan penjajah Belanda.[9]

Perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, telah memberikan pengaruh terhadap eksistensi desa, apakah sebagai institusi yang otonom atau merupakan bagian dari organ pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan paling rendah. Keadaan tersebut, dapat dilihat dalam pembagian wilayah atau teritorial

---

[7] Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Jakarta: Erlangga, 2011), 1.

[8] Data ini dipakai dalam Penjelasan Umum Undang-Undang no. 6 tahun 2014 tentang desa. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesai (TLN-RI) Nomor 549. Menurut data Kementrian Dalam Negeri, jumlah desa di seluruh Indonesia tercatat 65.245 desa dan 7.893 kelurahan.Lihat www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2010/01/09/0/_/0._induk.kec.pdf. Adapun dari sumber lain tercatat bahwa jumlah desa di seluruh Indonesia sebanyak 76.546 desa.

[9] Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Teras, 2013), 186.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa;

> "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang".

Ketentuan tersebut di atas mengandung 2 (dua) hal, yaitu; pertama, pembagian teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, dan kabupaten/kota. Kedua, setiap daerah memiliki pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal ini menunjukan bahwa pembagian wilayah dan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya sampai pada wilayah Kabupaten/kota.

Kaitannya denan hal ini, amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2) menegaskan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyrakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di atur dalam undang-undang". Mengacu pada rumusan pasal 18B ayat (2) ini maka negara secara nyata memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa atau yang disebut dengan nama lain yang telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk.

Bukti dari pengakuan keberadaan Desa adalah Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan) menyebutkan bahwa:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> "Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *"Zelfbesturenda landsshappen"* dan *"volksgemeenschappen"*, seperti di Jawa dan Bali, Nagari di Minagkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli oleh karena dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut".

Implikasi keberadaan desa yang menjadi bagian dari wilayah Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota adalah bahwa desa melaksanakan fungsi pemerintahan dengan mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) bahwa Desa melaksanakan fungsi pemerintahan baik berdasarkan kewenangan asli yang dimiliki Desa maupun kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota.Lebih lanjut, dalam Pasal 371 Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/ kota dapat dibentuk desa dimana desa tersebut mempunyai kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai desa.

Penetapan UU tentang Desa Nomor 6 tahun 2014 setidaknya membawa harapan dan paradigma baru dalam pembangunan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, artinya bahwa pembangunan dalam rangka kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia yang selama ini masih berkutat di seputar perkotaan, atau *kotasentris* mulai dirubah, yaitu merambah dan memencar dengan dimulai dari pedesaaan.

Kaitannya dengan pengaturan Desa, dalam sejarahnya setidaknya telah ditetapkan beberapa peraturan perundang-undangan tentang Desa, antara lain

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa,Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1984 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah,Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah[10], dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Negara pada akhirnya secara khusus membentuk Undang-Undang yang berkaitan dengan Desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Sepintas agaknya undang-undang ini disusun dengan semangat membangun desa dan kedepannya dengan perwujudan pembangunan desa yang maju maka negarapun akan semakin maju pula. Asumsi ini dikuatkan dengan adanya Kewenangan Desa sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 yang meliputi bidang Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, Pemberdayaan Masyarakat Desa berdasarkan prakarsa Masyarakat, Hak Asal-Usul dan Istiadat Desa sebagaimana diungkapkan di awal.[11]

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa menjelaskan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintah Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan desa, dan

[10] Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
[11] Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat isitiadat desa. Adapun yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini tentu saja tidak bisa dilepaskan dari pembahasan Pemerintah Desa itu sendiri, bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Ruang gerak Pemerintah Desa pada UU Desa terbaru ini diberikan terkait dengan Pembangunan Desa yang sebesar-besarnya untuk memanfaatkan Sumber Daya yang dimiliki oleh Desa, baik yang berupa Sumber Daya Alam maupun Sumber Daya Manusia. Dengan demikian asumsi bahwa arah pembangunan Negara dimulai dari Desa terjawab. Dalam kaitannya untuk tercapainya tujuan yang dimaksud, Undang-Undang terbaru tentang Desa ini mengatur beberapa hal, diantaranya adalah dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa (selanjutnya di sebut BPD) atau yang disebut dengan nama lain sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan dimana anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis.[12]

BPD sebagai salah satu lembaga yang menjalankan pemerintahan desa mempunyai sejarah panjang, kenyataan ini dibuktikan dengan munculnya Lembaga Musyawarah Desa (LMD) pada periode tahun 1979 sampai dengan 1999, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa,

[12] Pasal 56 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

LMD mempunyai kedudukan yang sama sebagaimana BPD, yaitu lembaga yang duduk di dalam Pemerintahan Desa/ penyelenggara pemerintahan, namun demikian ia tidak mempunyai tugas dan fungsi yang jelas.[13] Hal ini sebagaimana dalam pasal 17 tentang LMD yang di sana tidak disebutkan satu keteranganpun tentang tugas dan fungsi lembaga ini. Lembaga serupa yang didirikan adalah Lembaga Keamanan Masyarkat Desa (LKMD) melalui Instruksi Presiden No.28 Tahun 1980 dan Instruksi Mendagri Tahun 1981.

Periode sejarah kelahiran BPD selanjutnya terjadi pada kurun waktu tahun 1999 sampai dengan 2004. Masa ini, lembaga penyelenggara di pemerintahan desa yang berdiri beriringan dengan kepala desa adalah Badan Perwakilan Desa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan kedudukan BPD sebagai salah satu lembaga Pemerintah Desa. Adapun fungsi keberadaan badan ini adalah sebagaimana dalam pasal 104 yaitu:[14]

> "Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa"

Keterangan di atas menunjukkan bahwa mulai tahun 1999, keberadaan BPD telah jelas baik kedudukan dan fungsinya dalam Pemerintahan Desa jika dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Bahkan lebih jauh, kekuasaan Kepala Desa sebagai eksekutif dalam Pemerintahan Desa diimbangi dengan

[13] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa
[14] Pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekuasaan BPD. Salah satu dari implikasi dan bukti nyata hal ini adalah sebagaimana dinyatakan oleh Iberamsyah:

> "Pembentukan BPD sebagai Lembaga Perwakilan yang lebih otonom dan representatif sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah memunculkan tokoh-tokoh masyarakat sebagai elit formal baru mendampingi eksekutif dan birokrasi desa. Dominasi Kepala Desa terhadap lembaga perwakilan desa telah berakhir dan BPD menjadi penyeimbang kekuasaan elit formal desa"[15]

Kemunculan Undang-Undang ini juga bisa diartikan bahwa pola penyelenggaraan pemerintah desa yang pada era sebelumnya berlangsung secara sentralistik dan kemandulan LMD sebagai salah satu penyeimbang kekuatan eksekutif mulai berubah secara signifikan, bahkan kekuasaan elit Pemerintahan Desa terbagi menjadi dua antara kekuasaan Kepala Desa dan BPD. Hal ini berarti BPD telah menjadi penyeimbang kekuasaan Kepala Desa, sehingga Kepala Desa tidak lagi menjadi pusat kekuasaan, bahkan gerak langkahnya bisa diawasi dan dikontrol oleh masyarakat melalui lembaga ini.

Sejarah perjalanan BPD terus mengalami perubahan, setelah munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat kembali menetapkan undang-undang terbaru tentang Pemerintah Daerah,yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kaitannya dengan keberadaan BPD, pada undang-undang yang baru ini kedudukan BPD masih sama dengan undang-undang sebelumnya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara/ badan yang berdampingan dengan Kepala Desa dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa. Adapun perubahan-perubahan mendasar yang terjadi antara lain adalah

[15] Iberamsyah, "Elit Desa dalam Perubahan Politik: Suatu Penelitian Kasus Pengambilan Keputusan di Desa Gede Pangrango, Kecamatan Kadudampit, Kabupaten Sukabumi Jawa Barat, Pada Masa Awal Penerapan Otonomi Daerah 2000-2001", *Abstrak Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hal, i-ii.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengubahan nama Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Perubahan lainnya adalah tereduksinya fungsi dan kewenangan BPD, jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dimana sebelumnya lembaga ini mempunyai 4 (empat) fungsi sebagaimana diterangkan di atas, maka pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 fungsi BPD praktis berubah hanya menjadi 2 (saja), yaitu sekedar menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa dan menyalurkan aspirasi masyarakat.[16] Kenyataan ini diperjelas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintah Desa, dimana hal tersebut tersurat jelas dalam uraian pasal-pasal sebagaimana berikut di bawah ini:

> "BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat".[17]
>
> "BPD mempunyai wewenang:
> a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
> b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
> c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
> d. Membentuk panitia pemilihan desa
> e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
> f. Menyusun tata tertib BPD".[18]
>
> "BPD mempunyai hak:
> a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Desa
> b. Menyatakan Pendapat".[19]

[16] Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
[17] Pasal 34 PP. Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintah Desa.
[18] Ibid. Pasal 35.
[19] Ibid. Pasal 37

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kenyataan ini tentu saja berimbas pada sebuah kenyataan bahwa jika pada masa sebelumnya kekuatan BPD sejajar dengan Kepala Desa, maka menurut Undang-undang ini kekuatan tersebut terkikis, bahkan lebih jauh Kepala Desa lebih mendominasi dari pada BPD. Adapun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak menyentuh pada perubahan subtansi persoalan Pemerintah Desa secara umum maupun BPD secara khusus.[20]

Dialekta perpolitikan di Indonesia kembali membawa perubahan undang-undang tentang Pemerintah Daerah secara umum maupun Desa secara khusus. Hal ini ditandai dengan munculnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Namun demikian, permasalahan kewenangan Desa secara umum dan perihal Badan Permusyawaratan Desa (BPD) secara khusus tidak dibahas di Undang-undang Pemda,[21] di sana hanya menerangkan bahwa desa mempunyai kewenangan, adapun kewenangan secara lebih terperinci dibahas pada Undang-Undang Desa secara langsung.

Penjelasan eksistensi BPD dalam Undang-Undang Desa adalah sebagaimana berikut di bawah ini:

"Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya

[20]Http://hukumpidana.bphn.go.id/kuhpoutuu/undang-undang-nomor-12-tahun-2008-tentang-perubahan-kedua-atas-undang-undang-nomor-32-tahun-2004-tentang-pemerintahan-daerah/. Diakses tanggal 20/01/2015. Perubahan yang terdapat pada undang-undang ini hanya beberapa pasal dan tidak ada kaitannya dengan BPD, tetapi lebih pada Pemilihan Kepala Daerah.

[21] Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis".[22]

"Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa".[23]

Penjelasan Undang-Undang Desa tersebut di atas mengartikan bahwa meskipun pada pasal 25 dinyatakan bahwa Pemerintah Desa sebagai penyelenggara Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain tanpa mengikut sertakan BPD dalam pasal tersebut sebagaimana undang-undang terdahulu, tetapi meski demikian tidak bisa menafikan subtansi kedudukan BPD sebagai penyelenggara Pemerintahan Desa disamping Kepala Desa.

Menurut pasal 55 UU Desa Nomor 6 Tahun 2014, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi:

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

Penambahan fungsi BPD terdapat dalam Undang-Undang ini, yaitu pada huruf c yaitu melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana dalam pasal 209 disebutkan

[22] Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
[23] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Badan Permusyawaratan Desa hanya berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.[24] Hal ini tentu saja berimplikasi menguatnya peran BPD dalam Pemerintahan Desa sebagaimana yang terjadi pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, hanya saja BPD pada era ini tidak mempunyai fungsi sebagai pengayom adat istiadat .

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang berfungsi sebagai legislasi, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta pengawasan atas kinerja Kepada Desa merupakan wujud totalitas partisipasi masyarakat dalam pembangunan Desa. Selain itu, Wijaya berpendapat sebagaimana dikutip oleh Sri Wahyuni bahwa pembentukan BPD sebagai salah satu pola kelembagaan perencanaan dan pelaksanaan sangat diperlukan agar alokasi sumberdaya dapat dimanfaatkan secara optimal.[25]Hal ini dikarenakan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) keberadaanya dapat mengarahkan program-program yang telah dicanangkan secara efektif dan efisien serta sesuai dengan sasaran-sasaran yang telah digariskan bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Desa Karang Patihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo merupakan salah satu kawasan pedesaan pinggiran yang ada di Negara Republik Indoneisa. Hal ini bisa ditinjau dari letak geografis yang berjauhan dari pusat kabupaten kota maupun kedekatannya dengan area pegunungan. Masyarakat yang mendiami di

[24] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

[25] Sri Wahyuni, "Demokrasi Pemerintahan Desa", (Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2004), 7. Wijaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli , Bulat dan Utuh* (Jakarta: PT Grafido Persada, 2003), 33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Desa ini heterogenitas jika dilihat dari segi mata pencahariannya meskipun mayoritas dari mereka adalah bertani. Sebagaimana desa-desa lainnya di kawasan pinggiran, Desa Karang Patihan memiliki sumber daya manusia yang terbatas jika dilihat dari prosentasi penduduk yang dapat menikmati pendidikan tinggi, hal ini diperparah dengan terbatasnya sumber daya alam, sehingga secara tidak langsung akan berimbas pada tersendatnya pemerataan pembangunan dan kemakmuran rakyat desa tersebut jika penyelenggara Pemerintahan Desa Karang Patihan tidak melakukan tugas dan fungsinya sebagaimana amanat Undang-Undang Desa yang telah ditetapkan.

Dalam kontek pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang berkaitan dengan Desa, Pemerintah Desa Karang Patihan secara formal pada dasarnya telah menjalankan diantara apa yang menjadi point-point amanat Undang-Undang. Adapun hal-hal tersebut yang mempunyai kaitan dengan penelitian ini adalah adanya wujudnya lembaga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai salah satu penyelenggara Pemerintahan Desa, begitu juga keberadaan Kepala Desa yang dipilih langsung secara demokratis.

Kedudukan dan Keberadaan Badan Permusyawaran Desa (BPD) di Pemerintahan Desa Karang Patihan merupakan titik point tersendiri dalam aplikasinya atas amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dalam rangka fungsi legislasi, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta pengawasan atas kinerja Kepala Desa sebagaimana tercantum dalam pasal 55.

Senyatanya, pengalaman penulis selama di Desa tersebut mengasumsikan bahwa ada semacam kesan bahwa masyarakat Desa Karang Patihan belum

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terwakili aspirasinya atas keberadaan BPD ini. Akibatnya ketika terjadi proses perubahan-perubahan ataupun kebijakan-kebijakan yang menuntut adanya keterlibatan masyarakat baik yang berhubungan dengan hak dan kewajibannya, mereka terkesan pasrah dan tidak siap, sehingga cenderung menunggu dan menggantungkannya kepada penguasa. Terkecuali dari itu, fungsi pengawasan BPD yang seharusnya digunakan untuk mengawasi kinerja Kepala Desa terkesan kabur.

Hal demikian tentu saja menimbulkan kontradiktif dengan teori keberadaan BPD itu sendiri, yang seharusnya kesan bahwa aspirasi mereka tidak tersalurkan dalam setiap kebijakan tersebut tidak ada, begitu juga pengawasan BPD terhadap Kepala Desa belum dijalankan sebagaimana amanat undang-undang padahal lembaga BPD telah terwujud. Dengan demikian,ada permasalahan di sana sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Kedudukan dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014" (Analisis Hukum Positif dan *Maslahạh Mursalah* Terhadap Pelaksanaan Kedudukan dan Fungsi BPD Karang Patihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo).

Maslahạh secara bahasa mempunyai arti dengan manfaat, baik dari segi lafal maupun makna. *Maslahạh* juga berarti manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat. Adapun secara terminologi terdapat beberapa definisi yang dikemukakan ulama ushul fiqhi, tetapi seluruh definisi tersebut mengandung esensi yang sama, yaitu sebagaimana diungkapkan oleh Imam al Ghazali bahwa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pada prinsipnya *Maslahạh* adalah mengambil manfaat dan menolak kemudharatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan syara'.[26]

Analisis melalui perspektif *Maslahạh Mursalah* tentang keberadaan BPD dalam Undang Undang Desa terkait kedudukan dan fungsinya digunakan untuk mengukur sejauh mana korelasi pandangan hukum positif dan *Maslahạh Mursalah* dari satu kasus atau permasalahan yang sama, kemudian dicari titik temu maupun solusi yang selaras dengan nilai-nilai yang terdapat baik dari hukum positif resmi yang berlaku di Indonesia maupun konsep *Maslahạh Mursalah.*

Hal demikian merupakan sebuah terobosan baru dikarenakan *Maslahạh Mursalah* merupakan salah satu sumber ataupun metode penggalian hukum Islam yang tercakup dalam bahasan fikih, adapun fikih tersendiri merupakan hukum tak tertulis yang dianut oleh umat islam sebagai mayoritas penduduk Indonesia. Titik tekan dalam metode ini ialah penetapan hukum berdasarkan kepentingan umum terhadap suatu persoalan yang tidak ada ketetapan hukumnya dalam syara', baik secara umum maupun secara khusus.

Pembahasan mengenai BPD sebagai lembaga perwakilan dalam sistem pemerintahan modern dengan dipandang dari sudut *Maslahạh Mursalah* dapat menggali khazanah ilmiah keislaman yang pernah dimiliki oleh kejayaan islam serta melestarikannya. Terkecuali daripada itu, kajian secara mendalam terkati hal ini akan memunculkan improvisasi ilmiah terkait lembaga perwakilan dalam sebuah pemerintahan, khususnya Badan Permusyawaratan Desa.

---

[26] Abu Hamid al Ghazali, *al Mustashfa min 'Ilm al Ushul* , jilid I (Beirut: Dar al Kutub al 'Ilmiyyah, 1983), h. 286.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka penulis membatasi dan mengidentifikasi penelitian ini dalam hal-hal sebagaimana berikut:

1. Pelaksanaan kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Karang Patihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo dengan aturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
2. Analisas hukum positif dan *Maslahạh Mursalah* terhadap kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Karang Patihan sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

C. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang masalah di atas, maka dapat diambil pertanyaan-pertanyaan sebagai rumusan penelitian, antara lain sebagaimana berikut ini:

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Karang Patihan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ?
2. Bagaimana analisa hukum positif dan *Maslahạh Mursalah* terhadap pelaksanaan kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(BPD) Karang Patihan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014?

D. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan pertanyaan-pertanyaan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memahami dan mendeskripsikan kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Karang Patihan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa?
2. Menganalisis Pelaksanaan Kedudukan dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Karang Patihan perspektif hukum positif dan *Maslahạh Mursalah* kaitannya dengan kedudukan dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

E. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya hasil penelitian ini, diharapkan dapat bermanfaat dalam hal-hal sebagaimana berikut di bawah ini, yaitu:

1) Kegunaan teoritis, yang meliputi:
   a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara yang pembahasannya mengenai Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dari sudut pandang hukum positif maupun *Maslahạh Mursalah* sehingga

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perpaduan keduanya dapat memperkaya khazanah kedua bidang ilmu tersebut.

b. Digunakan sebagai media dalam pengembangan potensi dan sumber daya oleh para peneliti dalam rangka memperdalam wawasan yang ada korelasinya dengan Hukum Tata Negara khususnya pada praktek Pemerintahan Desa ataupun Badan Permusyawaratan Desa (BPD) termasuk juga dalam ilmu khazanah keislaman yang berkaitan langsung dengan persoalan lembaga perwakilan.

2) Kegunaan praktis, yaitu:

a. Bagi lembaga legislatif khususnya anggota DPR, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam melakukan perumusan undang-undang terkait agar sesuai dengan situasi dan kondisi sehingga produk undang-undang tersebut bisa berjalan secara efektif dan efisien.

b. Bagi Perangkat Desa dan Anggota BPD, penelitian ini diharapkan mampu untuk menambah cakrawala keilmuwan, maupun pertimbangan dan pedoman sehingga mereka bisa menjalankan amanat yang telah diberikan baik tugas dan fungsinya sebagaimana telah ditetapkan oleh undang-undang secara khusus maupun nilai-nilai yang terdapat dalam ilmu keislaman.

c. Bagi masyarakat dan khalayak umum, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran untuk berpartisipasi dalam memantau perkembangan Desa masing-masing khususnya peran dan fungsi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai wakil-wakil masyarakat yang duduk di Pemerintahan Desa. Adapun masyarakat muslim khususnya, penelitian ini bisa dijadikan acuan dan parameter untuk mengukur sejauh mana kedudukan dan fungsi BPD di tempatnya masing-masing sejalan dengan konsep *Maslahạh Mursalah.*

F. Kerangka Teoritik

Untuk memperjelas isi pembahasan dan menghindari kesalah pahaman dalam memahami judul ini, maka penulis merasa perlu untuk menyajikan kerangka teoritik yang akan dipakai dalam penelitian ini. Pada bagian ini penulis akan memaparkan pembahasan Pemerintahan Desa dan *Maslahạh Mursalah* yang merupakan titik tolak penting dalam memahami judul **"Kedudukan dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 "**, "Analisis Hukum Positif dan *Maslahạh Mursalah* Terhadap Pelaksanaan Kedudukan dan Fungsi BPD Karang Patihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo". Adapun penjelasan kedua hal tersebut adalah sebagai berikut di bawah ini:

1. Pemerintahan Desa

Keanekaragaman adat istiadat, bahasa dan budaya yang ada merupakan salah satu ciri khas Bangsa Indonesia.[27] Hal ini tidak menafikan beragamnya kesatuan masyarakat yang ada. Kesatuan masyarakat yang dimaksud adalah

[27] Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 45* (Jakarta: Kencana, 2011), 276.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seperti *desa* di jawa, *gampong* di aceh, *huta* di batak, *nagari* di minangkabau dan lain sebagainya.[28]Sebuah desa merupakan kumpulan dari beberapa unit pemukiman kecil yang disebut *kampung* (Banten, Jawa Barat) atau *dusun* (Yogyakarta) atau *banjar* (Bali) atau *jorong* (Sumatera Barat). Kepala Desa dapat disebut dengan nama lain misalnya Kepala Kampung atau *Petinggi* di Kalimantan Timur, *klèbun* di Madura, *pambakal* di Kalimantan Selatan, dan *kuwu* di Cirebon, *hukum tua* di Sulawesi Utara.[29]

Soetardjo Kartohadikoesoemo berpendapat sebagaimana dikutip Titik, bahwa desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri, senada dengan hal itu juga Hazairin berpendapat bahwa:[30]

> Desa di Jawa dan Madura, Nagari di Minangkabau sebagai masyarakat adat, yaitu masyarakat hukum hukum adat adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yakni mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkunan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan atas air bagi semua anggotanya.[31]

Adapun pengertian pemerintah serta pemerintahan yang dikenal dalam Hukum Publik adalah bahwa Pemerintahan (*bestuuvoering*) dikenal sebagai pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ atau alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.[32] Istilah pemerintah dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti luas (*bewindvoering* atau *administratie*), dan pemerintah dalam arti sempit. Sebagaimana dikutip Ridwan,

---

[28] Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum…,* 276.
[29] http://id.wikipedia.org/wiki/Desa. Diakses 25 Januari 2015.
[30] Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi...* 276.
[31] Ibid.
[32] Ridwan, *Diskresi dan tanggung jawab pemerintah* (Yogyakarta: 2014, UII Press), 91.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bagir dan Kuntana berpendapat bahwa pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudisial, atau alat-alat kelengkapan negara yang berindak untuk dan atas nama negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*) adalah cabang kekuasaan eksekutif, baik ditingkat pusat maupun daerah.[33]

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain yang selanjutnya disebut dengan 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 Rebublik Indonesia.

Pemerintah Desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa, yakni sekretasis desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.[34] Kepala Desa dipilih secara langsung oleh masyarakat desa dalam pemilihan kepala desa.[35] Selain itu, sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi legislasi, representasi

[33] Ridwan, *Diskresi & Tanggung* ...91.Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), 158-159.
[34] Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
[35] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

partisipasi masyarakat dalam kaitannya pembentukan peraturan-peraturan desa, pengawasan aparatur desa maupun anggaran pendapatan dan belanja desa.[36]

Dalam memberdayakan masyarakat desa, pemerintahan desa bisa membentuk lembaga kemasyarakatan desa melalui peraturan desa. Lembaga-lembaga tersebut bisa berbentuk rukun tetangga, rukun warga, karang taruna dan lembaga pemberdayaan masyarakat lainnya.[37] Desa juga dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Selain itu dalam pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/ kota dan atau pihak ketika harus mengikutsertakan Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan memperhatikan kepentingan masyarakat desa, kewenangan desa dan serta situasi dan kondisi lingkungan desa.

Kaitannya dengan BPD, Pemerintahan Desa yang digawangi oleh Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang tata cara dan prosedur tanggung jawabnya disampaikan kepada bupati atau wali kota melalui camat. Kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya kepada Badan Permusyawaratan Desa, dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya, namun harus tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD tersebut untuk menanyakan atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang berkaitan dengan tanggung jawab dimaksud.[38]

---

[36] Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi*...278.

[37]Siswanto Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), 20.

[38] Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi*...278.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa baik yang berupa pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, pemberdayaan masyarakat desa dimana implementasinya tercermin pada kegiatan-kegiatan, program-program maupun peraturan-peraturan yang secara langsung maupun tidak berkaitan dengan masyarakat, tentu sangat diperlukan kehadiran BPD di sana agar hal tersebut berjalan efektif dan efisien sesuai dengan kehendak, maupun situasi dan kondisi masyarakat serta amanah undang-undang. Hal inilah yang termasuk menguatkan bahwa kedudukan dan fungsi BPD layak diteliti.

2. Maslaḥah Mursalah

Risalah Islam yang dibawa Nabi Muhammad Saw. Untuk kaumnya berisi dengan ketentuan ataupun aturan-aturan (hukum). Aturan-aturan (hukum) tersebut dibuat oleh Allah agar manusia selamat hidup di dunia sampai ke akhirat kelak. Islam beserta aturan-aturan (hukum) yang dibuat oleh Allah tersebut merupakan wahyu, diturunkan kepada para Nabi dan Rasul-Nya melalui perantaraan Malaikat Jibril. Wahyu yang diturunkan oleh Allah tersebut, adakalanya untuk menyelesaikan persoalan hukum yang sedang dihadapi oleh umat Islam kala itu yang kemudian dalam ilmu al-Qur'an dikenal dengan istilah *asbabun-nuzul* atau sebab-sebab yang melatar belakangin turunnya ayat-ayat al Qur'an.

Dalam kajian hukum Islam, sumber-sumber yang dapat dijadikan pegangan dalam menetapkan hukum suatu masalah pada dasarnya terdiri dari dua macam, yaitu nash dan *ra'yu* (rasio). Termasuk dalam kategori nash ialah Al Quran dan Hadis, sedang yang tergolong dalam kategori *ra'yu* ialah selain dari

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keduanya. Adapun jika ditinjau dari kekuatannya, sumber tersebut dapat digolongkan atas sumber hukum yang disepakati dan sumber hukum yang tidak disepakati oleh ulama.

Salah satu sumber hukum yang termasuk dalam kategori *ra'yu* dan tidak disepakati oleh ulama adalah *Maslahạh Mursalah*. Kata asli "maslahah" berasal dari bahasa Arab yang telah dibakukan ke dalam bahasa Indonesia menjadi maslahat yang berarti mendatangkan kemanfaatan dan atau menolak bahaya. Menurut bahasa aslinya ia berasal dari kata صَلُحَ-يَصْلُحُ yang artinya adalah sesuatu yang baik, patut dan bermanfat. Senada dengan hal ini adalah apa yang diungkapkan oleh Louis Ma'luf bahwa maslahah bermakna sesuatu yang mendorong kepada kebaikan atau kelayakan.[39] Ibnu Mandzur mengatakan bahwa المصلحة dan الصلاح artinya sama yaitu antonim dari pada kerusakan.[40] Adapun kata mursalah artinya bebas, tidak terikat.

Inti pokok dari *Maslahạh Mursalah* ialah penetapan hukum berdasarkan kepentingan umum terhadap suatu persoalan yang tidak ada ketetapan hukumnya dalam syara', baik secara umum maupun secara khusus. Maksud dari pengambilan *Maslahạh* tersebut adalah untuk mewujudkan manfaat, menolak kemudharatan dan menghilangkan kesusahan manusia.[41]

Amin farih[42] menegaskan bahwa *Maslahạh Mursalah* adalah metode hukum yang mempertimbangkan adanya kemanfaatan yang mempunyai akses secara umum dan kepentingan tidak terbatas, tidak terikat. Dengan kata lain

---

[39] Louis Ma'luf, *Al Munjid* (Beirut: Dār al Masyrīq, 2000), 342.
[40] Ibn Mandzur, *Lisān al 'Arab* (Cairo: Dār al Hadith, 2003), 374.
[41] Umar Syihab, *Hukum Islam dan Transformasi Pemikiran* (Semarang: Dina utama Semarang, t.th.), h. 29-30.
[42] Amin Farih, *Kemaslahatan…,* 22

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

metode ini adalah merupakan hakikat daripada kepentingan umum yang diputuskan secara bebas namun tetap terikat pada pada konsep syari'ah yang mendasar

G. Penelitian Terdahulu

Upaya pembahasan mengenai "Kedudukan dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD)", melalui analisis hukum positif sekaligus *Maslahaḥ Mursalah* belum pernah ditemukan oleh penulis, namun jika ditinjau dari segi hukum positif murni, penelitian dengan tema BPD setidaknya sudah pernah dilakukan oleh para sarjana hukum serta ilmuan hukum. Penulis menemukan beberapa penelitian sebelumnya yang membahas tentang hal ini, diantaranya:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Sri Sugiarni yang berjudul "Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang", Karya ini meski memasang peranan BPD sebagai tema besarnya, tetapi secara garis besar hanya menitik beratkan pada peran BPD dalam hal Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Pemerintahan Desa tersebut di atas.[43] Hasil penelitian menunjukkan fungsi yang dimiliki BPD telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk fungsi legislasi yaitu penyusunan dan penetapan peraturan desa

[43] Sri Sugiarni, "Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Desa Branjang Kecamatan Ungaran Kabupaten Semarang," *Tesis*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2005.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

walaupun fungsi tersebut belum dapat dilakukan secara maksimal karena disebabkan beberapa faktor diantaranya adalah terbatasnya sarana pra sarana. Penelitian ini pada akhirnya menyisakan point-point lain diantara tugas dan fungsi BPD selain fungsi legislasi yang bisa diteliti kembali.

2. Karya Ilmiah lainnya yang pembahasannya berkaitan dengan permasalahan BPD adalah yang disusun oleh Ali Fauzan 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".[44] Penelitian ini mentik beratkan pada fungsi legislasi yang dimiliki oleh BPD sebagaiman Tesis yang pertama, tetapi bertolak dari Peraturan Pemerintah.. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa 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 ditunjukkan dengan kurang komprehensinya BPD di wilayah tersebut dalam membingkai peraturan-peraturannya, adapun langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala yakni secara internal dan

[44]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 Kabupate Brebes*," (Tesis-Ilmu Hukum Program Pascasarjana Undip, Semarang), 2005.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

eksternal. Dengan demikian, tesis ini masih menyisakan ruang kosong diantara fungsi-fungsi BPD yang lain dan layak untuk diteliti.

3. Tesis lain yang bahasannya berkaitan dengan BPD adalah yang ditulis Fandy Anshary dengan judul "Pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD): Studi pada BPD Desa Sereang Kecamatan Maritengngae, Kabupaten Sidenreng Rappang, Sulawesi Selatan". Tesis ini terbatas pada menitik beratkan tentang kedudukan BPD dalam pemerintahan Desa dilihat dari segi fungsi dan peran BPD dalam Pemerintahan Desa Sereang.[45] Terkecuali daripada itu, undang-undang yang dipakai dalam penyusunan tesis ini adalah UU Nomor 32 Tahun 2004, padahal undang-undang terbaru adalah nomor 6 tahun 2014 sehingga selain cakupan wilayah yang berbeda, tolok ukur yuridis yang berbeda juga merupakan celah yang bisa diteliti.

Dari karya tulis yang bahasannya berkaitan langsung dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), penulis menemukan beberapa perbedaan yang akan menjadi pembeda antara karya tulis ini dengan yang pernah ada, yang pertama: dari segi cakupan objek wilayah penelitian, dimana penulis membatasi hanya di Desa Karang Patihan Kecamatan Balong Ponorogo. Adapun yang kedua: dari sudut yuridis dimana karya tulis terdahulu bertolak dari sumber perundang-undangan yang telah berlalu, seperti Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, baik yang dikeluarkan sebelum kurun waktu tahun 1999 sampai pada

[45] Fandy Anshary, "*Pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD): Studi pada BPD Desa Sereang Kecamatan Maritengngae, Kabupaten Sidenreng Rappang, Sulawesi Selatan"* (Tesis-Ilmu Sosial dan Politik: Universitas Indonesia), 2005.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pada tahun 2004, adapun karya ini menitikberatkan pada kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) kaitannya dengan Undang-Undang terbaru khusus mengenai Desa, yaitu Nomor 6 Tahun 2014. Dan yang ketiga adalah analisis *Maslahạh Mursalah*, sebuah penelitian yang belum disentuh oleh peneliti yang lain berkaitan langsung dengan kedudukan dan fungsi BPD.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris dengan pengolahan data secara kualitatif, dimana peneliti berpartisipasi secara langsung dalam mengamati fokus permasalahan di ruang lingkup Pemerintahan Desa Karang Patihan secara umum dan BPD di sana secara khusus. Adapun pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah sebagaimana berikut ini:

1. Pendekatan Perundang-Undangan, maksudnya adalah telaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diketengahkan.[46] Adapun dalam prakteknya adalah seperti telaah terhadap undang-undang maupun peraturan pemerintah yang mempunyai keterkaitan langsung dengan pembahasan kedudukan dan fungsi BPD.
2. Pendekatan Konseptual, maksudnya adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin

[46] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenanda Media, 2007), 93.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang berkembang di dalam ilmu hukum.[47] Adapun realisasi dari pendekatan konseptual ini adalah berkaitan dengan maslahạh mursalah, dimana konsep ini belum terbentuk secara sempurna dalam aturan hukum sebagaimana dalam hukum positif melainkan masih tersirat dalam konsep, doktrin ataupun pandangan ulama yang berkompeten di bidangnya.

3. Pendekatan Historis, maksudnya adalah pendekatan yang ditujukan untuk mencari aturan hukum dari waktu ke waktu dalam rangka memahami filosofi dari aturan hukum tersebut dan mempelajari perkembangan aturan hukum tersebut.[48]Pengejawantahan dari pada pendekatan historis ini adalah telaah dalam UU No. 1979 tentang Desa sampai dengan UU No. 6 Tahun 2014 yang berkaitan langsung dengan kedudukan dan fungsi BPD.
4. Pendekatan Perbandingan, yaitu mengadakan studi perbandingan hukum.[49] Adapun yang dimaksud dengan pendekatan perbandingan dalam penelitian ini adalah membandingkan pelaksanaan kedudukan dan fungsi BPD perspektif hukum positif dengan konsep yang terdapat dalam maslahạh mursalah.

[47] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenanda Media, 2007), 95.
[48] Ibid., 126.
[49] Ibid., 132.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Sumber Data

Sumber data yang digunakan sebagai bahan rujukan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.[50] Implementasi daripada hal ini adalah wawancara dengan perangkat BPD, Pemerintahan Desa dan tokoh masyarakat di Desa karang Patihan.

Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua sumber hukum yaitu sebagaimana berikut:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat bagi setiap individu atau masyarakat, baik yang berasal dari perundang-undangan maupun literature yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian.[51] Adapun sumber bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berasal dari:

   1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
   2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa
   3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
   4) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
   5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
   6) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

[50] Zainudin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 106.
[51] Ibid., 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

7) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 serta undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang mempunyai hubungan erat dengan BPD

8) Konsep maslaḥah al mursalah

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi.[52]Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder sendiri yang terdiri dari kamus, ensiklopedia, buku-buku, jurnal, peraturan-peraturan, laporan-laporan serta bahan-bahan lain yang berhubungan dengan penelitian ini.[53]

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan penelitian lapangan, maka dalam penelitian ini penyusun menggunakan metode pengumpulan data:

a. Pengamatan (*observation*) yaitu kegiatan mengumpulkan data dengan cara mengamati langsung objek yang diteliti,[54] yaitu BPD Karang Patihan termasuk juga ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan informasi atau keterangan mengenai pembahasan kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa.\

b. Interview atau wawancara, yaitu merupakan alat pengumpulan data yang sangat penting dalam peneliti komunikasi kualitatif yang

[52] Zainudin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 54.

[53] Seorjono Soekanto & Sri Mahmudi, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2003), 33-37.

[54] Dajaman Satori, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Afabeta, 2009), 105.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melibatkan manusia sebagai subjek (pelaku/aktor) sehubungan dengan realitas atau gejala yang dipilih untuk di teliti.[55] Adapun aplikasi dari hal ini adalalah melakukan wawancara dengan menggunakan *purposive sampling* dan *snowball sampling* terhadap sejumlah individu yang dianggap relevan dengan bahasan penelitian ini, yaitu Kepala Desa, BPD dan masyarakat setempat dengan cara wawancara percakapan informal dan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara.

c. Dokumentasi, maksudnya adalah pendokumentasian sejumlah bahan bukti yang terekam/ tercatat, dimana dokumentasi hal-hal yang dimaksud mempunyai keterkaitan dengan pelaksanaan kedudukan dan fungsi BPD Karang Patihan.

3. Teknik Analisis Data

Adapun teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan jenis analisa data kualitatif. Dalam analisis data kualitatif datanya tidak dapat dihitung dan berwujud kasus-kasus sehingga tidak dapat disusun dalam bentuk angka-angka.[56]

Disamping itu, penelitian ini bersifat deskriptif[57] yang bertujuan memberikan gambaran mengenai situasi atau kejadian yang terjadi. Data-data yang terkumpul melalui kepustakaan dan dokumentasi kemudian disusun, dianalisa dan disajikan untuk memperoleh gambaran sistematis tentang kondisi dan situasi yang ada. Data-data tersebut diolah dan

[55] Parwito, *Penelitian Komunikasi Kualitatif* (Yogyakarta: LkiS, 2008), 111.
[56] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 1994), 108
[57] Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Bina Aksara, 2012), 44.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dieksplorasi secara mendalam yang selanjutnya akan menghasilkan kesimpulan yang menjelaskan masalah yang akan diteliti. Atau dengan kata lain, deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.[58]

I. Sistematika Pembahasan

Untuk mendapatkan gambaran yang terperinci, dan mempermudah isi daripada tesis ini, maka penulis membagi sistematika penulisan ke dalam beberapa bab yaitu:

Bab I (satu) menggambarkan keseluruhan isi tesis yang terdiri dari: latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoretik, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II (dua) merupakan pembahasan yang berkaitan dengan landasan teori yang berkisar pada penjelasan secara umum mengenai hal-hal berikut ini:

a) Pemerintah Desa
b) Badan Permusyawaratan Desa (BPD) perspektif hukum positif baik yang berkaitan dengan historis keberadaan lembaga ini maupun kedudukan dan fungsinya.

[58] Zainudin Ali, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 107.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c) Konsep maslaḥah mursalah sebagai salah satu sumber penggalian hukum islam yang meliputi makna, macam-macam dan contoh aplikasinya dalam kehidupan manusia.

Bab III (tiga) yang berisi hasil penelitian yang berhasil dikumpulkan. Dalam bab ini akan dimuat beberapa hal pokok, yaitu:

a) Deskripsi Desa Karang Patihan, dimana nantinya akan diuraikan tentang keadaan geografi maupun demografi serta wilayah dan keberadaan Pemerintah Desa karang Patihan.
b) Kedudukan dan Fungsi BPD Desa Karang Patihan. Pembahasan dalam point ini akan dititik tekankan terhadap keberadaan BPD sekaligus pelaksanaan kedudukannya sebagai lembaga permusyawaratan desa.

Bab IV (empat) merupakan inti pembahasan yang akan menjawab pokok-pokok persoalan mengenai kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Karang Patihan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam bab ini akan dibagi menjadi dua pokok pembahasan yaitu:

a) Kedudukan dan Fungsi BPD Desa Karang Patihan perspektik hukum positif
b) Analisis pelaksanaan kedudukan dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Karang Patihan perspektif hukum positif dan maslaḥah mursalah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab V (lima) merupakan bab terakhir dari penulisan tesis ini, pembahasan di dalamnya berisi kesimpulan yang diperoleh dari hasil-hasil penelitian. Pada bab ini juga akan dikemukakan jawaban atas pertanyaan tentang apa yang dilihat dalam penelitian. Terkecuali daripada itu, bab ini juga berisi saran-saran, baik yang bermanfaat bagi penulis secara pribadi maupun bagi lembaga-lembaga yang tekait secara umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id