

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “ 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.” selanjutnya Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Dalam Paragraf pertama penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa disebutkan bahwa : “Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dijelaskan bahwa rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan

antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi

dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Dalam BAB XI DESA Bagian Pertama Umum Pasal 200 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah daerah Kabupaten / Kota untuk dapat membentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah desa dan Badan Musyawarah Desa. 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. Sedangkan 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.

Di Provinsi Papua Badan Permusyawaratan Desa dikenal dengan sebutan Badan Musyawarah Kampung (Bamuskam) hal ini sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang menyebutkan bahwa Badan Musyawarah Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diakui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung;

Dalam Permendagri No.110 Tahun 2016 Tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Kampung adalah membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dalam penulisan karya ilmiah ini penulis lebih memfokuskan penelitian ini pada Fungsi Bamuskam DOLINGGU di kabupaten Puncak dalam penyusunan peraturan kampung. *Dolinggu* adalah salah satu *kampung* di Distrik Agandugume, Kabupaten Puncak *Papua* Indonesia dan Apabila melihat kondisi riil saat ini, secara umum masalah yang paling banyak ditemui yaitu bagaimana penyusunan peraturan kampung selama ini hanya dilakukan oleh pemerintahan kampung Dolinggu tanpa melibatkan peran badan musyawarah kampung sebagai mitra kerja dari Pemerintah kampung sendiri, hal ini menyebabkan sehingga banyak anggota badan musyawarah kampung yang belum memahami apa tugas, fungsi maupun peran mereka dalam penyusunan peraturan kampung sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya pada kesempatan ini penulis ingin melakukan Pelatihan kepada pemerintahan kampung dengan suatu judul Ilmiah : **“Peranan Badan Musyawarah Kampung Dalam Penyusunan Peraturan Kampung Dolinggu Di Kabupaten Puncak”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Peranan Badan Musyawarah Kampung dalam Penyusunan Peraturan Kampung Dolinggu di Kabupaten Puncak ?
2. Faktor-Faktor apa yang dihadapi oleh Badan Musyawarah Dalam Penyusunan Peraturan Kampung Dolinggu di Kabupaten Puncak ?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini terbagi menjadi dua(2) yaitu :

1. Tujuan Umum penelitian ini bertujuan untuk Mengetahui Peran Badan Musyawarah Dalam Penyusunan Peraturan Kampung Dolinggu Di Kabupaten Puncak.
2. Tujuan khusus adalah untuk mengidentifikasi, mendiskripsi dan menganalisis permasalahan hukum secara khusus yang tercantum dalam rumusan masalah yang diteliti.

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu dapat memberikan manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis dalam mengidentifikasi, mendiskripsikan dan menganalisis permasalahan yang diteliti.

1. **Manfaat teoritis** yaitu bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum terutama dalam konsentrasi Hukum Tata Negara secara khusus Hukum Pemerintahan tentang efektifitas Peran Badan Musyawarah Dalam Penyusunan Peraturan Kampung
2. **Manfaat Praktis** adalah diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak yang bersangkutan antara lain:

#### a. Bagi Pemerintahan Daerah :

Hasil penelitian ini sebagai bahan referensi dan informasi untuk mengingatkan pihak Pemerintah daerah Provinsi/Kabupaten dan Pemerintah Kota mengenai Tugas dan Fungsi Peran Badan Musyawarah Dalam Penyusunan Peraturan Kampung

### **b. Bagi Masyarakat**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat tentang bagaimana Peran Badan Musyawarah Dalam Penyusunan Peraturan Kampung disamping kedua fungsi lainnya.

### **c. Bagi Mahasiswa**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dibidang ilmu hukum tentang efektifitas Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Peran Badan Musyawarah Dalam Penyusunan Peraturan Kampung dengan amanat UU Desa.

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Pengertian Badan Musyawarah Desa**

Badan Permusyawaratan Desa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan desa yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Dalam sistem pemerintahan desa, pemerintahan desa akan berjalan efektif apabila unsur-unsur atau lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan desa dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, pada dasarnya sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sistem pemerintahan yang memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada

daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa disebutkan bahwa: “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.

Dalam upaya mewujudkan pelaksanaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi Desa, maka setiap keputusan yang diambil harus berdasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. BPD sebagai Badan Permusyawaratan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Pada umumnya yang terpilih menjadi anggota BPD terdiri dari ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.



Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menyusun dan menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Pelantikan anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Wali kota, sebelum memegang jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Wali kota.

## **2. Tugas Dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa**

Pemerintah Desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa merupakan lembaga eksekutif desa dan BPD sebagai lembaga legislative desa. Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa Pasal 55,

## **3. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tiga Tugas utama yaitu :**

- (1) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa,
- (2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan
- (3) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

**4. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa antara lain adalah :**

- a) Fungsi Menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat. Tugas dan fungsi menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat, meliputi : menggali aspirasi masyarakat, menampung aspirasi masyarakat, mengelola aspirasi masyarakat, menyalurkan aspirasi masyarakat, menyelenggarakan musyawarah BPD,
- b) Fungsi merancang dan membentuk Peraturan Desa (Legislasi) Tugas dan fungsi membentuk Peraturan Desa (Legislatif), meliputi: membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama pemerintahan Desa, dan membuat naskah akademik Peraturan Desa.
- c) Fungsi Pengawasan Tugas dan fungsi pengawasan, meliputi: melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa, melaksanakan pengawasan terhadap proses jalannya pembangunan di Desa, melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan pemerintahan Desa dan lembaga Desa lainnya. Selain itu fungsi pengawasan juga meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, keputusan Kepala Desa serta penyelenggaraan Pemerintah Desa.
- d) Fungsi Penganggaran Tugas dan fungsi penganggaran, meliputi: menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), dengan fungsi ini BPD dengan pemerintahan Desa menyusun dan menetapkan APBDes setiap tahun. Selain itu BPD juga melakukan kegiatan

monitoring, pengendalian dan pengawasan terhadap realisasi APBDes. Untuk 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD Pasal 32 16 menjamin akuntabilitas sistem pengelolaan keuangan desa, maka setiap akhir tahun hendaknya BPD meminta pertanggungjawaban Kepala Desa terhadap realisasi APBDes.

- e) Fungsi Pengayom Adat Istiadat Desa Badan Permusyawaratan Desa juga berfungsi sebagai pengayom Adat Istiadat yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat menunjukkan adanya kemauan yang kuat untuk menjaga, melindungi dan melestarikan adat istiadat pada masing-masing desa.

Dalam proses pengambilan keputusan di desa ada dua macam keputusan. Pertama, keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas. Kedua, keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Untuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, sebelumnya alasan-alasan keputusan alternatif dijelaskan terlebih dahulu oleh para tokoh desa.

Adapun bentuk keputusan kedua, keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musrenbangdes) yang dilakukan setiap satu tahun sekali. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak

secara hukum memang diberi fungsi untuk hal itu, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes). menyelenggarakan musyawarah Desa, dan menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu.

## **5. Peraturan Desa**

Peraturan desa merupakan regulasi yang sangat penting dan bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu desa tersebut dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, dalam banyak hal harus diimplementasikan dengan Peraturan Desa untuk memberikan pengaturan penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative yang mengkaji peraturan perundang-undangan dan melihat bagaimana efektifitas penerapan hukum secara factual dalam masyarakat.

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah : sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), maksudnya bahwa penggunaan pendekatan *statuta approach* bertujuan untuk menjelaskan peraturan perundang-undangan serta mengkaji kerangka-kerangka pemikiran teoritis berdasarkan konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan pelaksana dibawahnya.
- b. Pendekatan fakta (*the fact approach*), artinya penulisan melakukan indentifikasi terhadap fakta yang berkaitan dengan masalah penelitian yaitu sejumlah permasalahan peran Badan Musyawarah Kampung subjek utama dalam penelitian ini.

## 3. Lokasi Penelitian

Kampung Dolingga Kabupaten Puncak Provinsi Papua.

## 4. Jenis Bahan Hukum dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikenal dalam penelitian hukum normative ini terdiri dari dua, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara hukum yang terdiri dari norma dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer merupakan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah baru ataupun

---

<sup>1</sup> J.J Bruggink; Rechtsflecties: Grondbegrippen uit de Rechtstheorie, Kluwer-Deventer, 1993. hal.142., D.H.M Mauwissen , Ilmu Hukum”, Pro Justicia, Tahun XII No.4 Oktober 1994, hal 28

pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan/ide yang berkaitan dengan penelitian ini yang meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
  2. Undang-Undang Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
  3. Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
  4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
  5. Permendagri No.110 Tahun 2016 Tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Kampung
- b. Bahan Hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yang meliputi: buku-buku hukum (*text book*), jurnal-jurnal hukum, karya tulis hukum atau pandangan ahli hukum yang termuat dalam media massa, kamus hukum dan ensiklopedia hukum. hukum yang berkaitan dengan Peran Badan Musyawarah Kampung Dalam Penyusunan Peraturan Kampung.

## **5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan, guna mengumpulkan berbagai literatur dan dokumen peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

## **6. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum hasil penelitian kemudian dianalisis dengan menggunakan Teknik analisis deskriptif kualitatif yaitu menganalisis setiap data yang dikumpulkan secara kualitatif untuk menjawab permasalahan dalam penelitian, kemudian hasil akhirnya adalah memberikan kesimpulan yang terdiri dari solusi pemecahan masalah hukum dan saran dalam rangka perbaikan kedepan.