

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KONAWA KEPULAUAN
TENTANG PERUBAHAN ATAS
PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2019
TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA**



TIM PENYUSUN:

**BAGIAN HUKUM
SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN KONAWA KEPULAUAN
2024**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kita haturkan kehadiran Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya serta taufiq dan hidayah-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Dengan tersusunnya naskah akademik ini, diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 sehingga wewenang, hak, tanggung jawab, dan tata kelola Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Konawe Kepulauan dapat terlaksana secara tertib, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sangat disadari sepenuhnya bahwa meskipun dengan segala upaya yang telah dilakukan untuk menyusun naskah akademik ini, namun tentu saja masih terdapat kelemahan dan kekurangan. Bahkan mungkin terdapat kesalahan dalam penyajian Naskah Akademik ini. Untuk itu, koreksi dan masukan sangat diharapkan, guna penyempurnaan Naskah Akademik ini.

Akhirnya dalam kesempatan ini, kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah turut serta memberikan kontribusi pemikiran, dan perhatiannya terhadap penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah ini. Semoga Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Desa dapat segera ditetapkan sehingga memberikan kepastian hukum kepada pemerintah daerah dalam Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Konawe Kepulauan.

Langara, Desember 2024

TimPenyusun

DAFTAR ISI

I.	Pendahuluan	4
A.	Latar Belakang	4
B.	Identifikasi Masalah	5
C.	Tujuan dan Kegunaan	6
D.	Metode	7
II.	Kajian Teoritis dan Praktik Empiris	9
A.	Kajian Teoritis	9
B.	Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	18
C.	Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi	22
D.	Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru dan Dampaknya Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Beban Keuangan Daerah	25
III.	Evaluasi dan Analisis Peraturan Terkait	26
IV.	Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	42
A.	Landasan Filosofis	42
B.	Landasan Sosiologis	43
C.	Landasan Yuridis	44
V.	Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan	46
A.	Jangkauan	46
B.	Arah Pengaturan	46
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan	47
VI.	Penutup	48
	Kepustakaan	49

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) menegaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia. Salah satu wujud dari hukum itu adalah peraturan perundang-undangan yang oleh Pasal 22A UUD 45 mendelegasikan tata cara pembentukannya diatur dengan Undang-Undang.

Atas delegasi Pasal 22A UUD 45 kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, penting untuk menyimak teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) Hans Kelsen. Hans Kelsen berpendapat bahwa bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma

yang lebih tinggi lagi¹. Dari pandangan Hans Kelsen tersebut dapat diartikan bahwa ketika ada perubahan regulasi di tingkat yang lebih tinggi maka regulasi di bawahnya harus menyesuaikan dengan perubahan regulasi dimaksud.

Dalam konsep berpikir demikian, Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa yang dibentuk berpedoman pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa perlu diubah seiring dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa, terbentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 ini bertujuan memperkuat kapasitas dan akuntabilitas BPD dalam mendukung pemerintahan desa yang lebih inklusif dan berkeadilan. Beberapa poin penting perubahan ini menyangkut isu keterwakilan perempuan dan masa keanggotaan, hak, dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa.

Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 menjadi penting untuk memastikan proses penyelenggaraan Pemerintahan Desa, khususnya Badan Permusyawaratan Desa, pada 89 Desa yang tersebar di 7 Kecamatan di Kabupaten Konawe Kepulauan² dapat terlaksana dengan baik.

B. Identifikasi Masalah

Dalam rangka penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa, Naskah Akademik ini akan menganalisis 4 (empat) permasalahan yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Konawe kepulauan. Empat permasalahan tersebut antara lain:

¹ Maria Farida Indriati Soeprapto: *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 1998) hal. 25

² is.dukcapil.kemendagri.go.id/peta/konawekepulauan diakses tgl 8 Oktober 2024

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Konawe Kepulauan setelah terbentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tersebut?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. merumuskan alasan yang melatarbelakangi perlunya pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa;
2. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum tata kelola Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Konawe Kepulauan;
3. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa; dan
4. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan dan arah, serta ruang lingkup materi pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

D. Metode

Terkait dengan metode penyusunan Naskah Akademik ini adalah metode penelitian hukum yang digunakan untuk menjawab permasalahan hukum yang telah dirumuskan. Metode tersebut terkait dengan aspek jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis data, dan teknik pengumpulan data.

1. Jenis Penelitian

Penelitian dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Badan Permusyawaratan Desa ini dilakukan berdasarkan metode penelitian yuridis normatif yang diperkuat dengan wawancara pakar (*expert judgment*).

Metode yuridis normatif digunakan sebagai cara untuk melakukan analisis bahan dalam penulisan naskah akademis ini. Metode ini dilakukan dengan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa, buku, dokumen, laporan, dan literatur lainnya.

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan Badan Permusyawaratan Desa.

2. Jenis Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini mencakup data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini adalah kondisi faktual tata kelola Badan Permusyawaratan

Desa di Kabupaten Konawe Kepulauan. Data sekunder dalam penelitian ini mencakup literatur atau kajian maupun bahan hukum yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Berdasarkan pendekatan ini, data yang diperoleh akan dideskripsikan secara kualitatif. Oleh karena data yang diperoleh dan dipaparkan bersifat kualitatif, maka pemaparan data akan menekankan pada interpretasi terhadap data yang telah diperoleh. Interpretasi tersebut terkait makna dari data yang diperoleh untuk menjawab identifikasi permasalahan yang telah dirumuskan. Terkait dengan bahan hukum sebagai data sekunder akan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Perundang-undangan:

A. Hamid S. Attamimi³ mengatakan teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman dan bersifat kognitif. Pemikiran ini menekankan pada memahami hal-hal yang mendasar.

Jimly Asshidiqqie mengatakan peraturan tertulis dalam bentuk "*statutory laws*" atau "*statutory legislations*" dapat dibedakan antara yang utama (*primary legislations*) dan yang sekunder (*secondary legislations*). Menurutnya *primary legislations* juga disebut sebagai *legislative acts*, sedangkan *secondary* dikenal dengan istilah "*executive acts*", *delegated legislations* atau *subordinate legislations*.⁴ Peraturan daerah provinsi merupakan karakter dari *executive acts* atau *secondary legislation*.

Menurut Hans Kelsen, norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis, dimana norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang yang disebut norma dasar (*grundnorm*)⁵. Apa yang dimaksud dengan norma dasar (*grundnorm*) adalah kaidah-kaidah yang paling fundamental tentang kehidupan manusia di mana di atas norma dasar tersebut dibuatlah kaidah-kaidah hukum lain yang lebih konkret dan lebih khusus⁶.

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak

³ A. Hamid S. Attamimi dalam H. Rosjidi Ranggawidjaja: *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (Bandung: CV Mandar Maju, 2008) hal. 14-15.

⁴ Jimly Asshidiqqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ke II, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 10

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Loc Cit* hal.8.

⁶ Munir Fuady, *Teori-teori Besar (grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014, hal. 138.

lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*⁷. Oleh karena itu norma hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamis (*nomody namics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya. Hukum itu sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, dan hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki⁸.

Teori jenjang norma kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut⁹:

- 1) Norma fundamental negara (*staats fundamentalnorm*);
- 2) Aturan-aturan dasar Negara/aturan pokok Negara (*staatsgrundesetz*);
- 3) Undang-undang (*formell gesetz*); dan
- 4) Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Teori hierarki atau jenjang norma dari Kelsen ini diilhami oleh seseorang muridnya yang bernama Adolf Melk (1836-1896) yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Menurut Melk, suatu norma hukum itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya. Tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma

⁷ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2018, hal. 41.

⁸ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, Depok, Rajagrafindo Persada, 2018, hal. 134-135.

⁹ Ahmad Redi, *Loc. Cit.*

hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula¹⁰.

Menurut Dian Agung Wicaksono, keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatasasan dalam hukum positif di Indonesia. Sehingga tidak boleh ada pertentangan antara satu norma dengan norma yang lain¹¹. Hal ini semata untuk memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Retno Saraswati memberikan makna hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut¹²:

- 1) peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan;
- 2) peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan sehingga kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan;
- 3) manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama, berlaku peraturan perundang-undangan baru.

Dengan menggunakan kerangka pikir Retno Saraswati di atas, maka Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan Nomor 1 Tahun 2019 sudah selayaknya untuk diubah. Hal ini bertolak dari realitas Peraturan Perundang-undangan yang mendasari terbentuknya Peraturan Daerah *a quo* telah mengalami beberapa perubahan terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa.

2. Desa dan Pemerintahan Desa

Desa, unit terkecil dalam struktur pemerintahan, memiliki peran yang sangat krusial dalam pembangunan nasional. Dalam konteks historis, desa telah menjadi pusat kehidupan masyarakat, baik dari segi sosial, ekonomi, maupun budaya, jauh

¹⁰ Maria Farida Indarti Soeprapto, *Lo. Cit.* hal. 42.

¹¹ Lutfil Ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Depok, Raja Grafindo, 2019, hal. 29-30.

¹² *Ibid.* hal. 30

sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo merupakan satu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri¹³. Prof Hazairin menyebutkan desa di Jawa dan Madura, nagari di Minangkabau sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, yang berarti memiliki kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, berupa kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya¹⁴. Jimly Asshidiqie menjelaskan desa sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki wewenang untuk mengurus diri sendiri¹⁵.

Kedudukan desa memiliki pijakan yang kuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 45). Dalam penjelasan II Pasal 18 UUD 45 sebelum amandemen menegaskan keistimewaan desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dianggap istimewa. Pengaturan mengenai Desa kemudian dipertegas dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Desa didefinisikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁶. Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Pemerintah

¹³ Jimly Asshidiqie: "Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi" (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008) hal. 493

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Dalam pelaksanaan tugasnya, Pemerintah Desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri dari sekretariat desa dan kepala dusun. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dicabut dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa.

Transformasi pengaturan mengenai Desa lebih lanjut dapat ditelusuri dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian dicabut melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ini dapat dianggap sebagai tonggak baru tata kelola desa yang sesuai dengan perkembangan terkini dan sekaligus mendasarkan diri pada aspek kesejarahan desa dalam desain ketatanegaraan Indonesia. Dalam penjelasan umumnya disebutkan bahwa keberagaman karakteristik dan jenis desa tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, didefinisikan 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. Pengertian Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 secara tegas menyebutkan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa¹⁷.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 yang semakin menegaskan keistimewaan desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus memberikan keleluasaan kepada Desa untuk menyusun dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 disebutkan bahwa setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, ada beberapa ketentuan yang mengatur tentang Desa yang sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika dan perkembangan hukum di dalam masyarakat, serta kehidupan ketatanegaraan Indonesia sehingga ketentuan di dalam Undang-Undang tersebut perlu diubah. beberapa perubahan dimaksud antara lain mengaturmengenai: kedudukan Desa; penyelenggaraan Pemerintahan Desa; asas dan tujuan di dalam pengaturan Desa; tugas, hak, kewajiban, persyaratan, dan masa jabatan Kepala Desa; Keuangan Desa; Pembangunan Desa; serta ketentuan peralihan mengenai masa jabatan Kepala Desa yang saat ini menjabat.

3. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan suatu lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat desa. BPD merupakan ganti wujud dari rembug desa pada masa lalu. Rembug desa dapat dihadiri dan dijalankan secara langsung oleh semua warga desa karena jumlahnya masih sedikit dan jenis mata pencaharian belum homogen, yakni sebagai petani dan

¹⁷ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

pekebun¹⁸. Walaupun berganti nama, substansi keberadaan BPD adalah tetap mewakili kepentingan masyarakat desa.

Di bawah pengaturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 terdapat beberapa poin pengaturan terkait Desa: *pertama* tentang pembentukan, pemecahan, penyatuan, dan penghapusan desa; *kedua* tentang pemerintahan desa; *ketiga* tentang kepala desa, *keempat*, tentang sekretariat desa; *kelima* tentang dusun; *keenam* tentang Lembaga Musyawarah Desa (LMD); *ketujuh* tentang keputusan desa; dan *kedelapan* tentang sumber pendapatan, kekayaan, dan anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa. Dari poin tersebut di atas terlihat bahwasannya ada pengaturan tentang LMD yang kedudukannya dapat diserupakan dengan BPD.

Pengaturan tentang LMD terdapat pada pasal 17 (tujuh belas) yang terdiri dari 5 (lima) ayat. Pada pasal 17 ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa: (2) Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua Lembaga Musyawarah Desa. Dan ayat (3) Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa. Dari Pasal 17 ayat (2) dan (3) tersebut terlihat bahwasannya kepala desa merangkap jabatan sebagai ketua LMD dan sekretaris desa merangkap jabatan sebagai sekretaris LMD. Meski ada pembagian kekuasaan, akan tetapi LMD tidak memiliki kekuasaan yang berarti karena kepala desa menjadi ketua LMD. Posisi kepala desa sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai ketua LMD menunjukkan adanya sentralisasi kekuasaan di tangan kepala desa.

Di fase awal reformasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang desa dalam undang-undang ini ada dalam Bab XI Pasal 93-111 (ada 18 pasal). Dalam undang-undang ini nomenklatur LMD diganti menjadi Badan Perwakilan Desa. Pengaturan tentang Badan Perwakilan Desa ini ada dalam pasal 104 dan 105. Pasal

¹⁸ Sadu Wasistiono, *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 38, 2012 hlm.13.

104 berbunyi: “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 pemerintahan desa”.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pengaturan tentang Desa dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 ada dalam Bab XI, Pasal 200-216. Dalam Undang-Undang ini diperkenalkan nomenklatur Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang memiliki fungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat¹⁹. Nomenklatur BPD dipergunakan sampai dengan saat ini, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 beserta perubahannya.

Sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, keanggotaan BPD terdiri atas wakil-wakil penduduk desa bersangkutan dengan masa jabatan BPD 8 (delapan) tahun dan dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 2 (dua) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil paling sedikit 5 (lima) orang dan yang paling banyak 9 (sembilan) orang dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa. Dan dalam pengisian anggota BPD dilaksanakan berdasarkan keterwakilan wilayah dan perempuan. Dengan pengaturan ini, semua warga negara di desa memperoleh kedudukan yang sama, memiliki hak dan kewajiban yang sama tanpa ada diskriminasi dan bentuk perlakuan yang tidak adil lainnya. Dengan adanya kedudukan setara antar sesama warga negara di desa, maka diharapkan pemerintah desa dapat menjalankan peran dan fungsinya untuk memberikan dan

¹⁹ Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

mendatangkan manfaat bagi seluruh warga di dalamnya tanpa ada diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, latar belakang etnis, status sosial dan sejenisnya. Keterlibatan semua kelompok masyarakat, seperti perempuan, anak muda dan para orang tua baik itu ibu rumah tangga, buruh tani, guru, penyuluh kesehatan, nelayan, kuli bangunan, agamawan, kaum difabel atau yang selama ini dikenal sebagai kelompok rentan sangatlah penting untuk diajak dan diberi akses dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan desa²⁰.

Pengisian anggota BPD dilaksanakan oleh panitia yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Panitia paling banyak berjumlah 11 (sebelas) orang yang terdiri atas unsur Perangkat Desa paling banyak 3 (tiga) orang dan unsur Masyarakat (wakil dari wilayah pemilihan) paling banyak 8 (delapan) orang. Dalam hal mekanisme pengisian keanggotaan BPD ditetapkan melalui proses pemilihan langsung, panitia pengisian menyelenggarakan pemilihan langsung calon anggota BPD oleh unsur masyarakat yang mempunyai hak pilih. Dalam hal mekanisme pengisian keanggotaan BPD ditetapkan melalui proses musyawarah perwakilan, calon anggota BPD dipilih dalam proses musyawarah perwakilan oleh unsur wakil masyarakat yang mempunyai hak pilih.

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan hasil pemilihan anggota BPD dari Kepala Desa. Keputusan Bupati/Wali kota mulai berlaku sejak tanggal pengucapan sumpah dan janji anggota BPD. Pengucapan sumpah janji anggota BPD dipandu oleh Bupati/Wali kota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterbitkannya keputusan Bupati/Wali kota mengenai peresmian anggota BPD. Masa keanggotaan BPD selama 8 (delapan) tahun dihitung sejak tanggal pengucapan sumpah dan dapat dipilih

²⁰Abdur Rozaki dan Sg.Yulianto, *Buku Saku Pelembagaan Demokrasi melalui Musyawarah Desa*, (Yogyakarta: Kerjasama IRE-CCES-HIVOS, 2015) hal. 4-5

untuk masa keanggotaan paling banyak 2 (dua) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 ditentukan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan²¹. Dengan demikian, Pemerintah Daerah melaksanakan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Sedangkan di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda ditugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.

Tugas pembantuan diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan. *Pertama* agar suatu urusan dapat diselenggarakan efektif dan efisien. *Kedua* dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. *Ketiga* selain fungsi efisien dan efektivitas, tugas pembantuan dapat juga digunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. *Keempat* tugas pembantuan merupakan cara Pemerintah Pusat menunjang atau membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan²².

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diuraikan di atas, Pemerintah Kabupaten Konawe Kepulauan memiliki otoritas untuk melakukan pengaturan berbagai hal yang menjadi wewenangnya, termasuk melakukan pengaturan mengenai Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini sebagaimana pula ditegaskan

²¹ Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945.

²² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2004) Hal. 74-75.

dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur bahwa ketentuan mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Daerah dalam melakukan pembentukan Peraturan Daerah harus pula berdasar pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut meliputi:

1. Kejelasan Tujuan; bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat; bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan; bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Dapat Dilaksanakan; bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan; bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan Rumusan; bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah

dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan; bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²³

Selain berdasar pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, materi muatan peraturan perundang-undangan harus memuat asas:

1. Pengayoman; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Kemanusiaan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Kebangsaan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Kenusantaraan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah

²³ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Bhinneka Tunggal Ika; bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Keadilan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Ketertiban dan Kepastian Hukum; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Keseimbangan, Kerasasian, dan Keselarasan; bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, kerasasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara²⁴.

Selain asas-asas yang bersifat umum sebagaimana tersebut di atas, secara teknis materi muatan Rancangan Peraturan Daerah ini berpedoman pula pada asas-asas terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa, diantaranya:

1. Keberagaman yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

²⁴ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Keterwakilan wilayah yaitu anggota BPD dipilih secara demokratis berdasarkan keterwakilan wilayah.
3. Afirmasi Keterwakilan Perempuan yaitu anggota BPD dipilih secara demokratis dengan memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
4. Musyawarah yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
5. Partisipasi yaitu BPD mendorong setiap kelompok masyarakat, khususnya kelompok rentan seperti perempuan, penyandang disabilitas, dan masyarakat miskin untuk berperan aktif dalam pembangunan Desa
6. Pengawasan yaitu BPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan kinerja kepala desa.
7. Tata kelola pemerintahan yang baik yaitu BPD memelopori penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik.
8. Nilai sosial budaya yaitu BPD menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat desa.
9. Norma dan etika yaitu BPD menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga pemerintah desa.

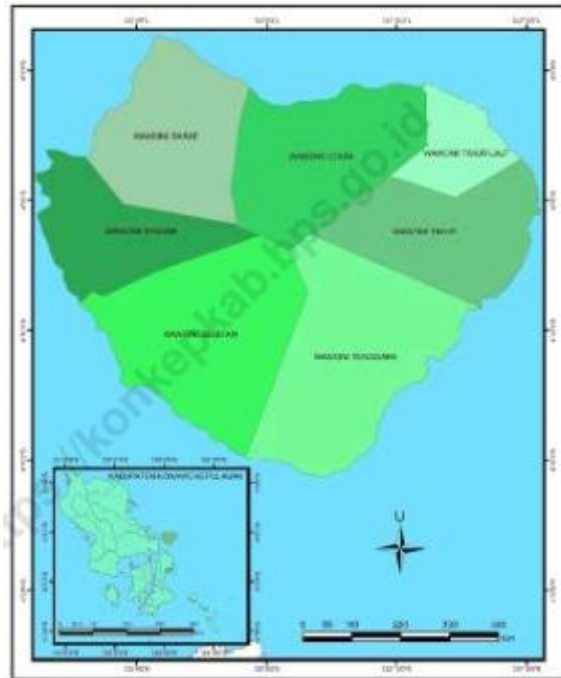
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan dan Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.

Konawe Kepulauan adalah Daerah Kabupaten yang terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pembentukan Kabupaten Konawe Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tenggara. Daerah ini terbentuk dari hasil pemekaran Kabupaten Konawe yang disahkan melalui sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 12 April 2013²⁵. Daerah ini dikelilingi lautan, memiliki luas 1.513,98 kilometer persegi, dengan 867,58 kilometer persegi daratan dan 646,40 kilometer persegi perairan. Garis pantai sepanjang 178 kilometer²⁶.

²⁵https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Konawe_Kepulauan diakses tanggal 26-10-2024

²⁶*ibid*

PETA WILAYAH KABUPATEN KONAWE KEPULAUAN
MAP OF KONAWE KEPULAUAN REGENCY



Sumber: Konawe Kepulauan Dalam Angka Tahun 2024

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berpusat di Langara. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditopang dengan 57 perangkat daerah²⁷. Terdiri dari 7 Kecamatan, 7 kelurahan dan 89 Desa²⁸. Jumlah penduduk 41.520 orang terdiri atas 21.010 laki-laki dan 20.510 perempuan²⁹.

²⁷<https://sultra.bpk.go.id/profil-konawe-kepulauan/> diakses tanggal 26-10-2024

²⁸<https://gis.dukcapil.kemendagri.go.id/peta/> diakses tanggal 26-10-2024

²⁹ BPS "Kabupaten Konawe Kepulauan Dalam Angka 2024", hal. 41



Sumber: Konawe Kepulauan Dalam Angka Tahun 2024

Berdasarkan data dari Bagian Hukum Kabupaten Konawe Kepulauan, dari 89 (delapan puluh sembilan) desa yang ada 57 desa diantaranya dipimpin oleh Penjabat Kepala Desa. Setiap Desa memiliki anggota Badan Permusyawaratan Desa 5 (lima) orang.

Tabel 2.1.1 Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Konawe Kepulauan, 2019–2023
Number of Villages'/Kelurahan by Subdistrict in Konawe Kepulauan Regency, 2019–2023

Kecamatan Subdistrict	2019	2020	2021	2022	2023
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Wawonii Tenggara	15	15	15	15	15
Wawonii Timur	11	11	11	11	11
Wawonii Timur Laut	10	10	10	10	10
Wawonii Utara	21	21	21	21	21
Wawonii Selatan	11	11	11	11	11
Wawonii Tengah	12	12	12	12	12
Wawonii Barat	16	16	16	16	16
Konawe Kepulauan	96	96	96	96	96

Sumber/Source: Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 1 Tahun 2020 Tanggal 5 Februari tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 3 Tahun 2019 tentang Kode dan Nama Wilayah Kerja Statistik Tahun 2019/
Chief Statistician Regulation Number 1/2020, February 5 2020, as a revision of Chief Statistician Regulation Number 3 of 2019 on Code and Name of Regional Level of Data Collection

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa akan berdampak pada beberapa hal, diantaranya:

1. masa keanggotaan BPD menjadi 8 (delapan) tahun dari yang tadinya 6 (enam) tahun;
2. anggota BPD dapat dipilih paling banyak 2 (dua) kali masa keanggotaan, baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut dari yang tadinya 3 (tiga) kali;
3. afirmasi keterwakilan perempuan 30% (tiga puluh persen);
4. mendapat tambahan hak berupa jaminan sosial di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan; dan
5. mendapat tambahan hak berupa tunjangan purna tugas.

Implikasi yang dapat timbul dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini adalah pada aspek keuangan diantaranya:

1. terjadi penghematan anggaran untuk biaya pemilihan BPD yang tadinya dilaksanakan setiap 6 (enam) tahun sekali menjadi 8 (delapan) tahun sekali; dan
2. tambahan biaya untuk anggota BPD berupa jaminan sosial di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan tunjangan purna tugas.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN TERKAIT

Pada bagian ketiga ini, akan dilakukan penilaian dan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Analisis dilaksanakan untuk melihat keselarasan dan keharmonisan dalam pengaturan selanjutnya. Hasil analisis ini akan menjadi dasar untuk merumuskan landasan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

A. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah harus mengacu dan melaksanakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pedoman untuk membentuk peraturan perundang-undangan, terutama terkait dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6, yaitu tentang asas formil dan asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil tertuang dalam Pasal 5 yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil dituangkan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang meliputi: a. pengayoman; b.

kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

- B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856); Beberapa ketentuan yang relevan dengan gagasan perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 antara lain:

Pasal 236

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud 72 pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Pasal 250

- (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
 - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
 - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
 - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
 - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

C. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Beberapa pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang memberikan pedoman sekaligus delegasi untuk membuat pengaturan mengenai Badan Permusyawaratan Desa, diantaranya:

Pasal 1

4. 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.

Pasal 55

Badan Permusyawaratan Desa 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.

Pasal 56

- (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.
- (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pasal 57

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat pemerintah desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota badan permusyawaratan desa; dan
- g. wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis.

Pasal 58

- (1) Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa.
- (2) Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Walikota atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Susunan kata sumpah/janji anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut: "Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia"

Pasal 59

- (1) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris.
- (2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diadakan secara khusus.
- (3) Rapat pemilihan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Pasal 60

Badan Permusyawaratan Desa menyusun peraturan tata tertib Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 61

Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 62

Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. memilih dan dipilih; dan
- e. mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 63

Anggota Badan Permusyawaratan Desa wajib:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- c. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;

- d. mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- e. menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
- f. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Pasal 64

Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
- b. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c. menyalahgunakan wewenang;
- d. melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;
- f. merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- g. sebagai pelaksana proyek Desa;
- h. menjadi pengurus partai politik; dan/atau
- i. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

Pasal 65

(1) Mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:

- a. musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa;
- b. musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa;

- c. pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat;
 - d. apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara;
 - e. pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam huruf d dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit $\frac{1}{2}$ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir; dan
 - f. hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

D. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
Beberapa norma dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 memuat pengaturan mengenai Badan Permusyawaratan Desa, diantaranya:

Pasal 56

- (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis dengan memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
- (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama.
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan

paling banyak 2 (dua) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pasal 57

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g. wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis.

Pasal 62

Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. mendapatkan tunjangan dari anggaran pendapatan dan belanja Desa yang bersumber dari alokasi dana Desa dan besarnya ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Wali Kota;
- f. mendapatkan jaminan sosial di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan; dan
- g. mendapatkan tunjangan purnatugas 1 (satu) kali di akhir masa jabatan sesuai kemampuan Keuangan Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

E. Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa

Sesuai delegasi, Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kabupaten Konawe Kepulauan telah membentuk Peraturan Daerah *a quo*. Oleh karena itu, materi muatan Peraturan Daerah *a quo* secara umum berpedoman pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Dengan perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, beberapa substansi dalam Peraturan Daerah *a quo* memerlukan perubahan, diantaranya:

Pasal 6

- (1) Anggota BPD merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan keterwakilan perempuan yang pengisiannya dilakukan secara demokratis melalui proses pemilihan langsung atau melalui musyawarah perwakilan.
- (2) Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wilayah dusun/RW atau sebutan lain yang ditetapkan sebagai wilayah pemilihan.

Norma dalam Pasal 6 ayat (1) ini perlu diubah, menyesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 untuk memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Pasal 7

- (1) Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang.
- (2) Penetapan jumlah anggota BPD diatur dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. jumlah penduduk sampai dengan 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa sebanyak 5 (lima) orang dimana sekurang-kurangnya 1 (satu) orang diantaranya adalah perempuan;
 - b. jumlah penduduk antara 2.501 (dua ribu lima ratus satu) jiwa sampai dengan 5.000 (lima ribu) jiwa sebanyak 7

(tujuh) orang dimana sekurang-kurangnya 1 (satu) orang diantaranya adalah perempuan;

- c. jumlah penduduk diatas 5.000 (lima ribu) jiwa sebanyak 9 (sembilan) orang dimana sekurang- kurangnya 1 (satu) orang diantaranya adalah perempuan.

Norma dalam Pasal 7 ayat (2) ini perlu diubah, menyesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 untuk memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Pasal 8

- (1) Keanggotaan BPD diresmikan dengan keputusan Bupati.
- (2) Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.
- (3) Anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut ataupun tidak berturut-turut.

Norma dalam Pasal 8 ayat (2) ini perlu diubah, menyesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 yang mengatur masa jabatan BPD selama 8 (delapan) tahun.

Norma dalam Pasal 8 ayat (3) ini perlu diubah, menyesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 yang mengatur masa keanggotaan BPD paling banyak 2 (dua) kali secara berturut-turut ataupun tidak berturut-turut.

Pasal 19

- (1) Pengisian anggota BPD berdasarkan keterwakilan perempuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b dilakukan untuk memilih 1 (satu) orang perempuan sebagai anggota BPD.
- (2) Wakil perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perempuan warga desa yang memenuhi syarat calon

anggota BPD serta memiliki kemampuan dalam menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan perempuan.

Norma dalam Pasal 19 ayat (1) ini perlu diubah, menyesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 untuk memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Pasal 25

Persyaratan calon anggota BPD adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f. tidak berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN);
- g. bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD;
- h. wakil penduduk Desa yang diusulkan secara demokratis untuk calon anggota BPD keterwakilan perempuan; dan
- i. berdomisili di wilayah pemilihan paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.

Norma dalam Pasal 25 huruf c ini perlu diubah, menyesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 57 huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024: “berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah pernah menikah”

Pasal 26

- (1) Panitia pemilihan membuka pendaftaran Bakal Calon Anggota BPD secara terbuka.

- (2) Jangka waktu pendaftaran Sakal Calon Anggota BPD sebagaimana dimaksud ayat (1) dilaksanakan selama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal pengumuman sebagaimana dimaksud pada Pasal 24 ayat (1).
- (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jumlah bakal calon anggota BPD yang mendaftarkan diri belum mencapai sekurang-kurangnya 150% (seratus lima puluh persen) dari jumlah anggota BPD yang harus diisi dimana sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan dari unsur keterwakilan perempuan, maka jangka waktu pendaftaran diperpanjang selama 7 (tujuh) hari.
- (4) Dalam hal setelah perpanjangan waktu pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan tetapi jumlah bakal calon anggota BPD yang mendaftarkan diri belum mencapai sekurang-kurangnya 150% (seratus lima puluh persen) dari jumlah anggota BPD yang harus diisi dimana sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan dari unsur keterwakilan perempuan, maka proses pendaftaran diulangi dari awal dengan mekanisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (5) Dalam hal setelah pengulangan proses pendaftaran bakal calon Anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan tetapi jumlah bakal calon anggota BPD yang mendaftarkan diri belum mencapai sekurang-kurangnya 150% (seratus lima puluh persen) dari jumlah anggota BPD yang harus diisi dimana sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan dari unsur keterwakilan perempuan, maka proses Pengisian Anggota BPD dilakukan melalui mekanisme musyawarah perwakilan.

Norma dalam Pasal 26 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) ini perlu diubah, menyesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 untuk memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Norma dalam Pasal 26 ayat (4) ini perlu diubah, seharusnya yang dirujuk ayat (3) bukan ayat (2).

Norma dalam Pasal 26 ayat (5) ini perlu diubah, seharusnya yang dirujuk ayat (4) bukan ayat (3).

Pasal 71

- (1) Penentuan Bakal Calon Anggota BPD dalam musyawarah dusun dilakukan dengan cara musyawarah mufakat, dan apabila musyawarah mufakat tidak tercapai maka penentuannya dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- (2) Musyawarah dusun harus menghasilkan :
 - a. bakal calon anggota BPD yang akan diajukan mewakili dusun sebanyak 2 (dua) kali lipat dari jumlah kuota Anggota BPD dusun bersangkutan;
 - b. bakal calon anggota BPD dari unsur keterwakilan perempuan sebanyak 1 (satu) orang; dan
 - c. ...

Norma dalam Pasal 71 ayat (2) huruf b ini perlu disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 untuk memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Pasal 72

- (1) Berdasarkan surat Panitia Pemilihan sebagaimana dimaksud pada Pasal 69, lembaga/organisasi kaum perempuan yang ada di desa dapat melaksanakan musyawarah untuk memilih dan menetapkan Bakal Calon Anggota BPD dari unsur keterwakilan perempuan yang akan diajukan untuk mewakili lembaga/ organisasinya dalam proses pemilihan Anggota BPD.
- (2) Setiap lembaga/ organisasi kaum perempuan hanya dapat mengajukan 1 (satu) orang calon perempuan sebagai Bakal Calon Anggota BPD dari unsur keterwakilan perempuan.
- (3) ...
- (4) ...

Norma dalam Pasal 72 ayat (2) ini perlu disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3

Tahun 2024 untuk memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Pasal 82

- (1) Pernilaian Calon Anggota BPD dari unsur keterwakilan perempuan dilakukan untuk memilih 1 (satu) orang Anggota BPD perempuan.
- (2) ...
- (3) ...
- (4) Pimpinan Musyawarah meminta persetujuan dari seluruh peserta musyawarah untuk melaksanakan tahapan penilaian dengan mekanisme :
 - a. apabila terdapat calon anggota BPD perempuan yang diusulkan oleh lebih dari 1 (satu) perwakilan maka:
 1. ...
 2. ...
 3. ...
 - b. apabila seluruh calon anggota BPD perempuan masing-masing hanya diusulkan oleh 1 (satu) perwakilan maka Pimpinan Musyawarah menjalankan mekanisme sebagai berikut:
 1. ...
 2. ...
 3. ...
 - c. apabila Calon Anggota BPD perempuan yang diusulkan oleh seluruh perwakilan hanya 1 (satu) orang maka:
 1. calon tersebut ditetapkan sebagai Calon Anggota BPD Terpilih;
 2. untuk Calon Anggota BPD Pengganti Antar Waktu dipilih sekurang-kurangnya 1 (satu) orang dari kalangan perempuan anggota perwakilan/ delegasi yang hadir dalam musyawarah dengan cara musyawarah mufakat atau voting delegasi yang dilakukan secara terbuka.
 3. ...

Norma dalam Pasal 82 ayat (1) dan ayat (4) ini perlu disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 untuk memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Dalam Pasal 82 ini terdapat duplikasi ayat (1) dan ayat (2), untuk selanjutnya dapat disesuaikan.

Pasal 124

(1) Anggota BPD berhak:

- a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan/ atau pendapat;
- d. memilih dan dipilih; dan
- e. mendapatkan tunjangan.

(2) ...

(3) ...

Norma dalam Pasal 124 ayat (1) ini perlu disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, terkait hak jaminan sosial dibidang kesehatan dan ketenagakerjaan dan hak tunjangan purnatugas.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Secara filosofis, daerah sebagai bagian dari negara, merupakan pemegang mandat dari rakyat bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat mendasar dan menjadi tugas daerah sekaligus sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, pemerintah daerah melakukan pembangunan yang efektif, efisien dan tepat sasaran, dalam rangka pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah negara dan fungsi negara.

Fungsi penyelenggaraan negara dilaksanakan secara bersama-sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat dipahami karena negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi yang terbagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub-sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang dilaksanakan berdasarkan amanat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan keleluasaan kepada setiap daerah untuk mengatur daerahnya masing-masing. Keleluasaan ini tercermin dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada ayat (5) diatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Ketentuan di atas mengandung makna bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Dalam kerangka Pemerintahan Daerah, sesuai ketentuan Pasal 371 ayat (1) Undang-Undang Nomor 233 Tahun 2014, dalam daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk Desa. Dan apabila melihat rumusan banyak norma dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa *junto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki peran yang paling besar dalam fasilitasi penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Pemerintahan desa ini dijalankan oleh pemerintah desa, yaitu kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Disamping kepala desa dan perangkat desa, unsur yang juga mempunyai peranan penting dalam melaksanakan fungsi pemerintahan di desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

BPD adalah lembaga pemerintahan desa yang dibentuk berdasarkan usulan masyarakat desa. BPD memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, di antaranya: menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, melestarikan dan memajukan adat istiadat, membuat peraturan desa, mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, menyelenggarakan musyawarah desa dan membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.

B. Landasan Sosiologis

Menurut lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Teknik Penyusunan Naskah Akademik, menyebutkan

bahwa landasan sosiologis yang dibangun harus merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara.

Landasan sosiologis Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 dalam Naskah Akademik ini menyajikan fakta-fakta empiris mengenai pemenuhan kebutuhan masyarakat Kabupaten Konawe Kepulauan dalam pembangunan desa, khususnya melalui pembentukan kelembagaan BPD.

Dalam penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan BPD sebagai badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Sebagai upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permasyarakatan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permasyarakatan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permasyarakatan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa.

C. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintah yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah sudah ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar

Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 dilakukan karena adanya perubahan kebijakan mengenai Badan Permusyawaratan Desa di tingkat Nasional melalui Perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024. Sesuai teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) Hans Kelsen, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Dari pandangan Hans Kelsen tersebut dapat diartikan bahwa ketika ada perubahan regulasi di tingkat yang lebih tinggi maka regulasi di bawahnya harus menyesuaikan dengan perubahan regulasi dimaksud.

Dalam konsep berpikir demikian, Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa yang dibentuk berpedoman pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa perlu diubah seiring dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,
DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Jangkauan

Badan Permusyawaratan Desa dalam kedudukannya sebagai mitra Pemerintah Desa, perlu diposisikan setara dengan Kepala Desa, yaitu sebagai salah satu unsur Penyelenggara Pemerintahan Desa. Badan Permusyawaratan Desa sebagai kanal aspirasi masyarakat dan lembaga pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Jangkauan pengaturan rancangan peraturan daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa sebagai dasar dan landasan hukum keabsahan tindakan Pemerintah Daerah dalam pembentukan dan tata kelola Badan Permusyawaratan Desa yang sesuai dengan kebijakan nasional terkini tentang Desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa meliputi:

1. pengaturan mengenai penegasan keterwakilan perempuan 30% (tiga puluh persen) dalam pengisian keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa;
2. pengaturan mengenai merupakan masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji;
3. pengaturan mengenai anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 2 (dua) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut;
4. pengaturan mengenai hak mendapatkan jaminan sosial di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan; dan

5. pengaturan mengenai hak mendapatkan tunjangan purnatugas 1 (satu) kali diakhir masa jabatan sesuai kemampuan Keuangan Desa.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan dalam rancangan peraturan daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas:

Pasal I: mengatur mengenai perubahan substansi dalam batang tubuh termasuk penjelasannya yang terkait dengan keterwakilan perempuan, masa keanggotaan, hak jaminan sosial, dan hak tunjangan purna tugas;

Pasal II: mengatur mengenai saat berlakunya.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Naskah akademik ini merupakan dokumen strategis yang akan memberikan panduan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Rancangan Peraturan Daerah *a quo* dibutuhkan agar kedudukan dan tata kelola Badan Permusyawaratan Desa di Daerah sesuai dengan politik hukum desa terkini yang dirumuskan oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, meliputi pengaturan mengenai:

1. keterwakilan perempuan 30% (tiga puluh persen);
2. masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 8 (delapan);
3. masa keanggotaan paling banyak 2 (dua) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut;
4. hak mendapatkan jaminan sosial di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan; dan
5. hak mendapatkan tunjangan purnatugas 1 (satu) kali diakhir masa jabatan sesuai kemampuan Keuangan Desa.

B. Saran

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa perlu segera ditetapkan menjadi peraturan daerah, agar tata kelola Badan Permusyawaratan Desa di Kabupaten Konawe Kepulauan sesuai dengan arah kebijakan nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

KEPUSTAKAAN

A. Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia*. UU No. 19 Tahun 1965. LN No. 84 Tahun 1965. TLN No. 2779.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa*. UU No. 5 Tahun 1979. LN No. 56 Tahun 1982. TLN No. 3153.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 22 Tahun 1999. LN No. 60 Tahun 1999. TLN No. 3839.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Desa*. UU No. 6 Tahun 2014. LN No. 7 Tahun 2014. TLN No. 5495
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014. TLN No. 5587
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014*. UU No. 3 Tahun 2024. LN No. 77 Tahun 2024. TLN No. 6914
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. PP No. 43 Tahun 2014. LN No. 123 Tahun 2014. TLN No. 5539
- Konawe Kepulauan. *Peraturan Daerah tentang Badan Permusyawaratan Desa*. Perda No. 1 Tahun 2019. LD No. 29 Tahun 2019.

B. Buku

- Ranggawidjaja, H. Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1998.
- Assiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- Asshidiqqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ke II, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Assiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta: Kencana, 2012.
- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2004.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2006.

Muhammad Syukri Albani Nasution, dkk. *Hukum Dalam Pendekatan Filsafat*, Jakarta: Kencana, 2017.

Munir Fuady, *Teori-teori Besar (grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2009.

C. Internet

Mariyadi. "Nama lain Dari Desa di Indonesia" Diakses pada Kamis 10 Oktober 2024. <https://updesa.com/nama-lain-dari-desa/>
https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Konawe_Kepulauan
diakses tanggal 26 Oktober 2024.

<https://sultra.bpk.go.id/profil-konawe-kepulauan/> diakses tanggal 26 Oktober 2024.

<https://gis.dukcapil.kemendagri.go.id/peta/> diakses tanggal 26 Oktober 2024.