

## **I. PENDAHULUAN**

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

Penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik ditingkat provinsi maupun kabupaten memasuki tatanan baru sebagaimana dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang merupakan revisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tentang otonomi daerah tersebut berkaitan dengan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sejak otonomi daerah berlaku dan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang merupakan revisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dari pembedaan fungsi kekuasaan menjadi adanya kesejajaran sebagai penyelenggara pemerintahan antara pemerintah daerah yaitu kepala daerah beserta jajarannya (eksekutif) dengan perwakilan rakyat (legislatif).

Berdasarkan pembedaan tersebut eksekutif berfungsi melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan yang merupakan perwujudan dari pelayanan publik. Sedangkan legislatif berperan aktif dalam melaksanakan legislasi serta pengawasan terhadap apa yang dikerjakan eksekutif.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur sistem pemerintahan dalam tiga tingkatan utama, yakni provinsi sebagai daerah otonom terbatas, kabupaten/kota sebagai daerah otonom penuh dan desa/pekon sebagai daerah otonom asli. Artinya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut mengatur sistem pemerintahan desa dengan menempatkan desa sebagai salah satu daerah otonom yang bersifat asli. Otonomi desa termasuk otonomi asli dikarenakan otonomi telah ada sejak desa itu terbentuk dan tumbuh di dalam masyarakat serta bersumber pada hukum adat yang mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa (Widjaja, 2002:19).

Pemerintah memberikan otonomi kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri hingga ke tingkat pemerintahan terkecil sesuai dengan adat istiadat, kebutuhan dan prakarsa masyarakat setempat dalam hal ini adalah pekon. Dengan diberikannya otonomi tersebut, maka pekon perlu dilindungi dan diakui agar menjadi, kuat, maju serta demokratis dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 yang mengatur tentang desa.

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa, menyatakan bahwa perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, maka pekon perlu diatur tersendiri dalam Undang-Undang.

Pekon adalah bentuk pemerintahan terendah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan negara mengakui serta menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI (Abdullah, 2011:167). Pekon sebagai bentuk pemerintahan terendah dalam pemerintahan di Indonesia yang memiliki kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan yang merupakan pemberian dari pemerintah.

Melalui otonomi pekon, pekon dapat mandiri dengan mengembangkan potensi yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sehingga diperlukannya pemerintahan tingkat pekon untuk mengatur urusan tersebut. Penyelenggaraan pemerintahan pekon menekankan pada prinsip demokrasi, peran masyarakat, otonomi asli, pemberdayaan, pemerataan dan keadilan serta keanekaragaman.

Berdasarkan penjelasan di atas pekon merupakan pemerintahan terkecil dari pemerintahan di Indonesia. Pekon diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan prakarsa dari masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dengan adanya otonomi pekon membuat perubahan pada pekon dalam mewujudkan demokrasi di tingkat lokal, kemandirian, pembangunan dan kemajuan bersama.

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan pekon diselenggarakan oleh pemerintah pekon. Pemerintahan pekon terdiri dari Kepala Pekon, yang dibantu oleh perangkat pekon yaitu Sekretaris Pekon, Bendahara Pekon, Pelaksana Kewilayahan dan Pelaksana Teknis. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut dibutuhkan badan yang melakukan pengawasan kinerja Kepala Pekon yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau dengan nama lain sesuai dengan peraturan terbaru di sebut Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) . Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) adalah sebuah lembaga legislatif yang merupakan wakil dari penduduk pekon yang pengisian anggotanya berdasarkan keterwakilan wilayah dan dilakukan secara demokratis.

Pekon sebagai bentuk pemerintahan terkecil yang merupakan wujud pemerintahan di Indonesia dengan pemerintahan pekon yaitu kepala pekon beserta jajarannya merupakan lembaga eksekutif serta badan perwakilan dari rakyat yang dalam tingkatan desa adalah BHP merupakan lembaga legislatif sebagai penyelenggara pemerintahan pekon. Berdasarkan penjelasan di atas terlihat bahwa pemerintah pekon dan badan hippun pemekonan merupakan

dua lembaga desa yang memiliki kedudukan sejajar yang bertujuan untuk mengatur, mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan pekon demi untuk kesejahteraan masyarakat.

Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) sebagai lembaga yang dibentuk atas kebutuhan pekon. Kepala pekon dan BHP memiliki tugas yang bersamaan terkait penetapan peraturan pekon. Peraturan pekon yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa adalah peraturan perundangan yang ditetapkan oleh kepala pekon dan disepakati oleh BHP sebagai perwujudan demokrasi (Abdullah, 2011:170). Untuk mewujudkan demokrasi, pemerintah pekon atau aparat pekon dalam membuat peraturan menempatkan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan yaitu memberikan ruang kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan ini diwakilkan oleh perwakilan masyarakat pekon atau yang disebut BHP.

Berdasarkan penjelasan di atas, kepala pekon dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya tidak boleh sewenang-wenang sehingga dibatasi kewenangannya dalam mengatur pemerintahan pekon dalam mengambil keputusan atau berkuasa. Segala sesuatu yang diputuskan oleh kepala pekon menyangkut tentang kehidupan masyarakat pekonnya, maka harus ada suatu lembaga yang mengontrol untuk mengawasi setiap kegiatan, keputusan dan ketetapan yang diambil oleh kepala pekon.

Wewenang kepala pekon adalah memimpin penyelenggaraan pemerintahan pekon, menetapkan peraturan pekon, mengangkat dan memberhentikan perangkat pekon, membina kehidupan masyarakat pekon serta membina ketentraman dan ketertiban masyarakat pekon. Sedangkan fungsi BHP adalah mengatur adat istiadat, membuat peraturan pekon bersama kepala pekon, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan pekon. Kepala pekon dan BHP memiliki tugas bersamaan terkait pembuatan peraturan pekon.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya yang dikemukakan oleh Siska Fitria, berupa skripsi pada tahun 2014 yang berjudul “Relasi Kekuasaan Kepala Desa dan BPD dalam Pembuatan Peraturan Desa tentang Pungutan Tahun 2014”. Penelitian ini mengkaji relasi kekuasaan antara Kepala Desa dan BPD dalam pembuatan peraturan desa tentang pungutan tahun 2014. Kepala desa sebagai aparatur desa memiliki hubungan kompromistik dengan badan permusyawaratan desa. Hal ini terjadi karena kepala desa dengan BPD saling menghargai dan mengurangi kepentingan pribadi dalam pembuatan peraturan desa. Pembuatan peraturan desa tentang pungutan desa merupakan salah satu penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan atas dasar persetujuan kepala desa, BPD dan masyarakat desa.

Tujuan penelitian terdahulu adalah untuk mengetahui relasi kekuasaan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa Bukoposo dalam pembuatan peraturan desa tentang pungutan desa tahun 2014. Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui wawancara mendalam, observasi

dan studi dokumentasi, sedangkan teknik pengolahan data yang digunakan adalah tahap *editing*, kategorisasi dan interpretasi.

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa relasi kekuasaan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa Bukoposo dalam pembuatan peraturan desa tentang pungutan desa tahun 2014 memiliki hubungan kompromistik. Interaksi aktor dalam pembuatan peraturan desa dilakukan melalui lima bentuk yaitu kerjasama, akomodasi, persaingan, kontrovensi dan pertentangan. Kerjasama dalam penelitian ini dilihat dari proses kooptasi dalam pembuatan peraturan desa. Bentuk akomodasi terlihat dari kompromi saat mengambil keputusan melalui musyawarah mufakat. Persaingan terlihat dalam persaingan kedudukan dan peranan kepala desa dengan BPD, sedangkan kontrovensi dan pertentangan tidak dilakukan dalam pembuatan peraturan desa tentang pungutan desa.

Berdasarkan penjelasan di atas, kepala pekon dan BHP memiliki hubungan yang sejajar sebagai penyelenggara pemerintahan pekon, Kepala pekon dan badan hippun pemekonan memiliki tugas yang bersamaan terkait penetapan peraturan pekon. Ketika kepala pekon dengan BHP melakukan tugas dan fungsinya secara bersamaan akan timbul ide-ide baru terkait pekon yang tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat pekon. Mereka harus saling terkait, membutuhkan dan bekerja sama dalam penataan pemerintahan pekon yang baik dengan memaksimalkan kinerja masing-masing sehingga tercipta hubungan kerja yang baik juga.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercipta dari adanya saling kontrol atas jalannya penyelenggaraan pemerintahan pekon, yaitu kepala pekon mampu bekerja sama dengan BHP dalam menyelenggarakan pemerintahan pekon ataupun sebaliknya. Dengan adanya kerja sama yang baik, maka hubungan yang harmonis akan tercipta pembangunan pekon yang baik serta kinerja dari dua lembaga tersebut akan lebih optimal.

Pekon Kamilin merupakan pekon yang berada di Kecamatan Pagelaran Utara Kabupaten Pringsewu, dan pekon ini penulis pilih untuk dilakukan penelitian mengenai Kinerja Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) Kamilin dalam Pembuatan Peraturan Pekon Tahun 2015. Menurut penulis ada baiknya jika mengevaluasi kinerja BHP dalam pembuatan peraturan pekon tahun 2015 tersebut, kerjasama dan koordinasi antara 2 lembaga tersebut kurang sebagaimana yang di jelaskan oleh Kepala Pekon Kamilin sendiri.

Menurut Kepala Pekon Kamilin, wawancara Senin 9 februari 2015 bahwa :

“Kenyataan dilapangannya mbak pembentukan peraturan pekon lebih banyak disusun oleh pemerintah desa tanpa melibatkan BHP dan partisipasi masyarakat. BHP masih belum berjalan optimal dan belum sesuai dengan tugas serta fungsinya karena mereka kurang paham padahal mereka sebagai penyalur aspirasi masyarakat”.

Menurut uraian di atas sebagaimana yang dijelaskan oleh kepala pekon tersebut hal ini berdampak pada kurangnya perhatian pemerintah pekon dalam proses penyusunan hingga implementasi suatu peraturan pekon. Proses pembuatan peraturan pekon seharusnya disusun secara sistematis berdasarkan asas demokrasi yang melibatkan partisipasi masyarakat sehingga benar-benar dijadikan acuan bagi penyelenggaraan pemerintahan pekon.



Pembuatan peraturan pekon yang hanya dibuat oleh kepala pekon tanpa melibatkan BHP sebagai penyalur aspirasi masyarakat sering kali terjadi masalah baik itu dari kepala pekon sendiri menyangkut masyarakat setempat, ini diperkuat dengan masalah yang pernah terjadi dan disampaikan oleh Kepala Pekon Kamilin pada wawancara Senin, 9 Februari 2015 :

“ Mbak saya sendiri kadang bingung dalam membuat peraturan pekon, bukannya tidak melibatkan BHP mbak, tapi gini saya sudah buat dan mengajukan peraturan desa dan mau di rapatkan bersama BHP, mereka datang tapi hanya iya iya saja tidak memberikan masukan, komentar atau yang lainnya untuk masyarakat sendiri baiknya seperti apa, maksud saya begitu mbak, ini pernah terjadi waktu saya mau buat peraturan tentang iuran apabila masyarakat setempat mau buat surat pengantar segala macam dikenakan biaya Rp 10.000 dan uangnya dimasukkan kedalam kas desa mbak.”

Penyelenggaraan kegiatan pemerintahan mengalami hambatan dan masalah. Kepala Pekon dan BHP Kamilin mengalami kendala dalam menjalankan pemerintahan. Berdasarkan hasil wawancara yang disampaikan oleh Kepala Pekon Kamilin pada hari senin 9 Februari 2015 mengatakan bahwa adanya permasalahan terkait tentang kinerja BHP Kamilin antara lain : yang pertama adalah BHP pada dasarnya belum paham fungsi dan tugas serta perannya sebagai lembaga perwakilan masyarakat yang sejajar dengan kepala pekon. Ketika melakukan pelaksanaan rapat peraturan pekon, BHP kurang aktif dalam memberikan masukan, usul atau sanggahan lain dengan rancangan yang diajukan dari kepala pekon. Kepala Pekon Kamilin mengatakan bahwa minimal yang menjadi BHP adalah tamatan SLTP/SMP karena dibutuhkan mereka yang ahli dalam mengemban tanggungjawab sebagai perwakilan dari masyarakat.

Permasalahan yang kedua adalah pengawasan pelaksanaan peraturan di pekon yang telah disepakati antara kepala pekon dan BHP dilakukan hanya oleh kepala pekon. Kepala pekon yang selalu menanyakan kepada masyarakat yang melakukan pembuatan surat pengantar dan lain-lain karena ada yang keberatan dengan biaya sebesar Rp 10.000 tersebut.

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang Kinerja Anggota Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) Kamilin dalam Pembuatan Peraturan Pekon tahun 2015.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana Kinerja Anggota Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) Kamilin dalam Pembuatan Peraturan Pekon Tahun 2015?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja Anggota Badan HIPPUN Pemekonaan (BHP) Kamilin dalam Pembuatan Peraturan Pekon Tahun 2015.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan khususnya pengembangan ilmu pemerintahan.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam mengevaluasi kinerja Badan Himpun Pemekonan (BHP) dalam pembuatan peraturan pekon tahun 2015 khususnya untuk memperbaiki kinerja BHP Kamilin.