

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia bertujuan untuk kepentingan bangsa dan Negara Indonesia yaitu mewujudkan tujuan nasional. Dalam perjalanan sejarah bangsa, sejak kemerdekaan hingga sekarang, banyak pengalaman dan pelajaran yang bisa diambil. Ada tiga macam demokrasi yang pernah diterapkan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, yaitu demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila. Demokrasi berkembang begitu pesat di Indonesia, dan proses pendemokrasian itu biasa disebut dengan proses Demokratisasi.

Salah satu strategi dalam rangka mewujudkan demokratisasi adalah dengan diciptakannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan khusus mengenai desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pemerintahan dalam tiga tingkatan, yaitu provinsi sebagai daerah otonomi terbatas, kabupaten sebagai daerah otonomi penuh dan desa sebagai daerah otonomi asli.

Peraturan-peraturan mengenai tata kelola Pemerintahan Daerah tersebut merujuk pada pembentukan suatu tata kelola pemerintahan yang baik yang biasa disebut dengan *Good Governance*. Tidak hanya Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah pun dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan dengan *good governance* sebagai landasannya. Prinsip *good governance* itu sendiri terdiri dari akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas, transparansi, pengawasan, *rule of game*, daya tangkap, kesetaraan, profesionalisme, wawasan kedepan, partisipasi dan penegakan hukum.

Berdasarkan penjelasan di atas, tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* merupakan sebuah landasan dalam menjalankan roda pemerintahan khususnya desa. Berkaitan dengan itu, H.A.W. Widjaja (1993:19) mengungkapkan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli karena otonomi telah ada sejak desa tersebut terbentuk (tumbuh dalam masyarakat) dan bersumber pada hokum adat yang mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa. Melalui otonomi desa, desa memiliki, kesempatan dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memberikan keringanan pada Pemerintah Pusat dengan memberikan otonomi kepada daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa itu sendiri terdiri dari Kepala Desa, Sekertaris Desa, dan Perangkat Desa lainnya. Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa sesuai pasal 210 adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan yang

ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa bekerja sama dalam membangun desa.

Adanya perangkat hukum tersebut telah membuka peluang bagi terwujudnya demokratisasi sampai pada tingkat pedesaan melalui perubahan formasi pemerintahan desa dengan menampilkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai institusi perwakilan rakyat di desa yang kedudukannya sejajar dengan Pemerintah Desa dan bekerja menjadi mitra kerja Pemerintah Desa. Kehadiran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pemerintahan Desa dengan berbagai fungsi dan wewenangnya diharapkan mampu mewujudkan sistem *check and balance* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hal ini mengandung makna Pemerintah Desa sebagai eksekutif dan BPD sebagai legislatif di desa. Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Pemerintahan Desa termasuk bagian pemerintahan terkecil di wilayah Republik Indonesia. Melalui otonomi desa, desa memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Desa dapat mengembangkan potensi yang ada guna mensejahterakan masyarakat yang ada di desa tersebut. Lahirnya otonomi desa membuat perubahan bagi desa itu sendiri yaitu terjadinya pergeseran struktur politik Pemerintahan Desa yang jauh berbeda dibanding sebelumnya.

Kehadiran otonomi desa bertujuan untuk mengurangi mata rantai ketergantungan pada birokrasi pusat . Adanya otonomi desa maenciptakan sebuah miniatur Republik Indonesia dengan hadirnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai wadah bagi masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan desa. Berdasarkan penjelasan tersebut terlihat bahwa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa merupakan dua lembaga desa yang berkedudukan sejajar sebagai mitra kerja yang diamanahkan untuk mengatur mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan desa sebesar–besarnya untuk kesejahteraan masyarakat.

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 209 yaitu menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan tugas Kepala Desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 yaitu memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, mengajukan rancangan peraturan desa dan menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.

Melihat penjelasan di atas, Kepala Desa dan Badan Pemusyawaratan Desa dibentuk atas kebutuhan desa akan sosok pemimpin desa. Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi yang sama yaitu merancang dan menetapkan peraturan desa. Namun, Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislatif desa memiliki fungsi lebih yaitu melakukan pengawasan terhadap penetapan peraturan desa dan keputusan Kepala Desa dengan tujuan terciptanya kinerja Kepala Desa dan Aparatur Desa yang prima. Apabila Kepala Desa tidak menjalankan tugas dan fungsi dengan sebagaimana mestinya maka

Badan Permusyawaratan Desa berhak menegur Kepala Desa, karena Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala desa merupakan mitra kerja yang memiliki tujuan yang sama.

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa merupakan sebuah mitra kerja dimana mereka saling berkaitan satu sama lainnya. Pemerintah Desa merupakan pemegang kekuasaan yang bersifat eksekutif, sedangkan Badan Permusyawaratan Desa merupakan pemegang kekuasaan yang merupakan penjelmaan dari segenap masyarakat yang ada di desa.

Mengenai peraturan desa, hubungan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam hal ini adalah mengenai penetapan peraturan desa dimana peraturan desa akan sah secara hukum apabila peraturan desa telah mendapat persetujuan dari Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini menggambarkan bahwa Kepala Desa tidak bisa sewenang-wenang dalam menetapkan atau mengambil keputusan.

Dalam proses pengambilan keputusan di desa dilakukan dengan dua macam keputusan. Pertama, keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat secara sukarela tanpa sanksi yang jelas. Kedua, keputusan yang dibuat oleh lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambil keputusan.

Mengenai pengambilan keputusan dengan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama seperti Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbang) yang dilakukan sekali dalam setahun. Pengambilan keputusan

tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum yang memang diberi kewenangan untuk itu, seperti Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dan kemudian hasilnya disebut dengan Peraturan Desa (Perdes). Dalam hal ini, Pemerintah Desa berperan sebagai lembaga eksekutif desa dan Badan Permusyawaratan Desa berperan sebagai lembaga legislatif desa yang merupakan lembaga perwakilan untuk masyarakat desa. Peraturan Desa merupakan sebuah output yang telah diciptakan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan Desa dirancang dan ditetapkan berdasarkan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi sebagai lembaga legislasi untuk masyarakat, oleh karena itu BPD sebagai badan permusyawaratan dibentuk berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya yakni fungsi legislasi. Dalam menjalankan fungsi legislasinya Badan Permusyawaratan Desa dapat melakukan beberapa tahapan salah satunya adalah menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Peraturan desa yang dihasilkan melalui proses penyerapan aspirasi masyarakat dan memperhatikan keadaan social budaya setempat akan menjadikan peraturan desa itu selaras dengan keinginan masyarakat dan akan mudah untuk dipatuhi. Disinilah tugas BPD sebagai lembaga legislasi dituntut untuk selalu bergerak menyerap, menampung, menghimpung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Kemudian rancangan itu digodok bersama dengan Pemerintah Desa yang kemudian akan ditetapkan menjadi sebuah peraturan desa yang ideal.

Persoalan yang muncul di berbagai wilayah Indonesia termasuk di Desa Banyumas yaitu penerapan fungsi legislasi oleh Badan Permusyawaratan Desa yang memiliki beberapa kendala dalam penerapannya. Baik kendala dari Pemerintah Desa, Badan Permusyawarata Desa, maupun kendala yang terdapat pada masyarakat Desa Banyumasnya.

Desa Banyumas merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Banyumas Kabupaten Pringsewu. Desa Banyumas dipimpin oleh seorang Kepala Desa yaitu Wasino dengan Sekertaris Desanya yaitu Teguh Yuwono. Desa Banyumas terbagi menjadi 4 dusun. Badan Permusyawaratan Desa atau sebutannya di Desa Banyumas yaitu Badan HIPPUN Pemekonan terdiri dari 7 orang dan dipimpin oleh Ahmad Romli Mahbub S.E dengan wakilnya Ismungin S.Pd . Desa Banyumas merupakan salah satu contoh desa yang telah menerapkan sistim pemerintahan desa sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan penulis di Desa Banyumas Kecamatan Banyumas Kabupaten Pringsewu terdapat masalah yang dapat diangkat dalam penelitian penulis yaitu :

Peraturan Desa merupakan hasil kerjasama antara Kepala Desa dan BHP kemudian ditetapkan berdasarkan musyawarah antara Pemerintah Desa (Kepala Desa) dan BHP (sebagai suara masyarakat). Namun pada faktanya dilapangan, peraturan desa itu hanya dirapatkan dan didominasi oleh Kepala Desa dan beberapa anggota BHP dan kurang melibatkan masyarakat. Dalam sebuah pengambilan keputusan selalu ada dominasi kepentingan.

Kuatnya *bargaining position* aktor dalam proses pengambilan keputusan yang tujuannya untuk khalayak banyak dapat menentukan arah dari sebuah kebijakan yang akan dibuat akan lebih dapat mensejahterakan masyarakat. Namun akan menjadi sebuah masalah jika keputusan yang diambil bersebrangan dengan kepentingan masyarakat.

Pendidikan masyarakat Banyumas yang rendah menyebabkan pendidikan politik masyarakat juga rendah. Hal ini berakibat terhadap tingkat partisipasi politik masyarakat Desa Banyumas yang rendah. Tidak menutup kemungkinan terdapat sebagian masyarakat yang bersifat apatis terhadap kegiatan politis yang ada. Hal ini juga menjadi salah satu faktor penghambat berjalannya fungsi legislasi BHP Banyumas.

Kurangnya anggaran untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi aparatur desa juga menjadi salah satu *problem* yang masuk dalam perhatian khusus. Pasalnya, dalam penerapan sistim demokrasi modal atau pendanaan merupakan pilar terpenting bagi berjalannya proses demokratisasi.

Selain masalah tersebut, yang juga menjadi sorotan adalah kurangnya ketersediaan BHP dalam jam kerja., misalnya anggota BHP jarang hadir ke kantor desa akibatnya tatap muka dengan Kepala Desa juga kurang. Hal ini mengakibatkan koordinasi serta tukar pikiran antara anggota BHP dengan Kepala Desa jarang terjadi. Ternyata selain menjadi anggota BHP, anggota BHP juga mempunyai pekerjaan diluar seperti menjadi Pegawai Negeri Sipil, guru, buruh tani, sehingga kurangnya waktu anggota BPD untuk memikirkan kepentingan masyarakat desa dan mengkoordinasikannya kepada Kepala Desa atau Perangkat Desa.

Berdasarkan permasalahan di atas penulis tertarik untuk meneliti penerapan fungsi legislasasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan peraturan desa yang ada di Desa Banyumas Kecamatan Banyumas Kabupaten Pringsewu.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana penerapan fungsi legislasasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan peraturan desa yang ada di Desa Banyumas Kecamatan Banyumas Kabupaten Pringsewu?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan fungsi legislasasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan peraturan desa yang ada di Desa Banyumas Kecamatan Banyumas Kabupaten Pringsewu.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah.

1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat melihat penerapan fungsi legislasasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan peraturan desa yang ada di Desa Banyumas Kecamatan Banyumas Kabupaten Pringsewu.

2. Kegunaan praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang nyata tentang Penetapan Peraturan Desa yang disertai adanya penerapan fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan peraturan desa yang ada di Desa Banyumas Kecamatan Banyumas Kabupaten Pringsewu.