

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan, dimana didalam negara kesatuan dibagi menjadi 2 bentuk, yang pertama adalah negara kesatuan dengan sistem sentralisasi yaitu segala sesuatu urusan negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat dan daerah tinggal melaksanakannya, dan yang kedua adalah Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu daerah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (Kansil, C.S.T. & Christine S.T, 2008).

Era reformasi yang dimulai sejak tahun 2000 telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan dari tingkat pusat sampai ke desa. Perubahan di tingkat desa diantaranya adanya otonomi desa. Otonomi desa berarti desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Ini merupakan langkah untuk mempercepat pembangunan desa guna terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Desa sebagai penyelenggaraan pemerintah terkecil namun merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat dan bagian yang strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa (Pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan) merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan otonomi daerah (Widjaja, 2003:76). Desa merupakan bentuk sistem pemerintahan yang desentralisasi, sehingga Pemerintah pusat harus

menghormati otonomi yang dimiliki oleh desa, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan (Widjaja HAW, 2003).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah akan sangat bergantung pada kesiapan pemerintah daerah dalam menata sistem pemerintahannya agar tercipta pembangunan yang efektif, efisien, transparansi, dan akuntabel serta mendapat partisipasi dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa :

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, dalam 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. Secara lebih operasional Undang-Undang Otonomi Daerah mengamankan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih meningkatkan pelayanan dan partisipasi aktif masyarakat

terhadap pelaksanaan pembangunan disegala bidang. Desa sebagai bagian dari Pemerintahan daerah Kabupaten yang berhubungan langsung dengan masyarakat, tentunya mempunyai hubungan yang lebih dekat dengan masyarakat dengan berpedoman pada keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Karena itu, Desa diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik, dan partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan (Moch. Solekhan, 2014:13).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua unsur pemerintahan penting yang berperan di dalamnya, yaitu Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Pemerintah desa merupakan lembaga eksekutif desa dan Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi menampung, menyalurkan serta mewujudkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya dalam penetapan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah desa (Widjaja, 2003:170). Pemerintah desa terdiri Kepala desa dan Perangkat Desa. Perangkat desa bertugas membantu kinerja Kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi pemerintah desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris desa dan Perangkat desa lainnya. Bersama Perangkat Desa, Kepala desa sebagai pimpinan struktur Pemerintah desa memiliki peranan yang signifikan dalam pengelolaan proses sosial dalam masyarakat.

Tugas utama yang harus diemban Pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga membawa masyarakatnya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram, dan berkeadilan. Pemerintah desa dituntut untuk lebih memahami apa yang menjadi kebutuhan dari warganya yang terdiri dari berbagai lapisan. Artinya, bahwa pemerintah dalam pemerintahannya dan dalam pembuatan kebijakan, dituntut untuk melibatkan seluruh unsur masyarakat untuk mengetahui secara langsung sejauh mana, seperti apa kondisi dan apa yang sesungguhnya menjadi kebutuhan masyarakatnya. Itu juga berarti bahwa tata pemerintahan dan proses pembuatan kebijakan dan kebijakan yang dihasilkan menyangkut masalah bersama harus dapat diakses serta mampu dipertanggungjawabkan kepada publik. Badan Permusyawaratan Desa bukan merupakan lembaga pertama yang berperan sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat desa melainkan perbaikan dari lembaga sejenis yang pernah ada sebelumnya, seperti LMD yang direvisi menjadi Badan Perwakilan Desa yang oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa.

Kehadiran Badan Permusyawaratan Desa telah memberikan harapan dengan keberlangsungan demokrasi desa. Badan Permusyawaratan Desa berperan bukan sebagai tangan panjang dari pemerintah, tetapi lebih merupakan tangan panjang dari masyarakat sekaligus perantara antara masyarakat dengan pemerintah desa. Revisi yang dilakukan terhadap Undang-Undang No.22 Tahun 1999 sehingga menghasilkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang kemudian direvisi lagi menjadi Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 dimaksudkan untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang selama ini muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah dan memiliki peluang untuk menciptakan *good governance*. Demi menjamin terwujudnya suatu pemerintahan desa yang demokratis, lebih baik, dan berpihak pada masyarakat, perlu adanya *check and balance* dalam pelaksanaan pemerintahan. Masing-masing lembaga harus mempunyai fungsi yang jelas dan lebih independen. Seluruh proses baik perumusan sampai pada pelaksanaan kebijakan dan pemerintahan harus dilakukan secara transparan untuk diketahui publik sehingga mudah dalam melakukan pengawasan. Badan Permusyawaratan Desa yang mempunyai peranan penting dalam menjaga akuntabilitas dan keseimbangan kewenangan di tingkatan pemerintahan desa.

Dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat termasuk dalam pembangunan desa dengan mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem nilai tersebut harus terakomodasi dalam bentuk peraturan desa atau produk hukum desa lainnya sebagai sebuah prinsip dasar dan pedoman bagi Pemerintah desa untuk menjalankan urusan dan kewenangan desa.

Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat Pemerintah desa menyusun peraturan Desa. Peraturan Desa adalah peraturan perundang – undangan yang ditetapkan oleh Kepala desa setelah di bahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa yang dimaksud

dalam Undang-Undang terdiri Pemerintah desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala desa mempunyai wewenang yaitu memimpin penyelenggaraan Pemerintah desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan Badan Permusyawaratan Desa, menetapkan Peraturan Desa, menetapkan anggaran pendapatan belanja Desa, mengembangkan kehidupan sosial budaya Desa, membina kehidupan Masyarakat Desa, melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan dan pemberdayaan Masyarakat.

Badan Permusyawaratan desa berfungsi antara lain membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan Kinerja Kepala desa Fungsi BPD yang tercantum dalam Peraturan diatas yaitu menetapkan Peraturan Desa. Dalam perumusan dan penetapan Peraturan Desa BPD berkedudukan sebagai mitra kerja dari Pemerintah Desa. Yaitu bertugas untuk memberikan kontribusi yang berupa saran atau masukan atas Peraturan Desa yang ditetapkan, dimana saran tersebut berasal dari aspirasi

masyarakat. Rancangan Peraturan Desa yang secara bersama-sama Pemerintah desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Desa mengatur dirinya sendiri, dengan adanya otonomi desa, karena itu kebijakan-kebijakan berkaitan dengan desa, Pemerintah desa dapat membuat peraturan desanya sendiri. Peraturan desa lahir dari inisiatif pemerintah dan masyarakat desa dalam rangka mengelola pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa bagi kepentingan masyarakat tersebut. Peraturan desa menjadi hal yang penting demi keberhasilan pembangunan desa.

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian Peraturan Desa (Perdes) tersebut dapat menimbulkan persoalan serius dilapangan. Sebagai bentuk peraturan ditingkan desa, dimana unit pemerintahan desa sudah seharusnya dibedakan dari unit pemerintahan daerah pada umumnya (Jimly Asshiddiqie, 2006:222). Kehidupan masyarakat desa merupakan bentuk komunitas yang dapat mengurus dirinya sendiri. Selain itu, dalam era otonomi daerah saat ini, desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Dalam rangka ini, sejumlah Peraturan Desa harus dibuat untuk mengefektifkan implementasi kewenangan tersebut.

Pentingnya Peraturan Desa ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, peraturan desa yang dibuat hendaknya mempertimbangkan keutuhan dan kemampuan masyarakat untuk

melaksanakannya. Untuk itu, maka proses penyusunan peraturan desa harus memperhatikan aspirasi masyarakat.

Dalam menjalankan perannya Badan Permusyawaratan Desa belum mampu bermitra dengan Pemerintah desa dalam menciptakan kesejahteraan pada tingkat dasar yakni Desa. Sehingga Peraturan Desa yang telah disusun belum sepenuhnya sesuai harapan masyarakat.

Berangkat dari latar belakang penulis tertarik untuk mengkaji dengan mengangkat suatu judul penelitian “*Relasi Antara Pemerintah desa Dengan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Peraturan Desa (Study Check and Balances Pemerintahan Desa di Desa Mrayan, Kecamatan Ngrayun, Kabupaten Ponorogo Tahun 2014)*).

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana relasi *check and balances* antara Pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan peraturan desa di Desa Mrayan Kecamatan Ngrayun Kabupaten Ponorogo tahun 2014 ?
2. Apa kendala Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan peraturan desa di Desa Mrayan Kecamatan Ngrayun, Kabupaten Ponorogo tahun 2014?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui relasi *check and balances* antara Pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan peraturan desa di Desa Mrayan Kecamatan Ngrayun Kabupaten Ponorogo tahun 2014.

2. Untuk mengetahui kendala Pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan peraturan desa di Desa Mrayan Kecamatan Ngrayun Kabupaten Ponorogo tahun 2014

#### **D. Manfaat Penelitian**

Setelah tujuan penelitian tersebut dapat dicapai, adapun kegunaan atau manfaat dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan keilmuan dan pengetahuan bagi para pembaca.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian bagi Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa khususnya di Desa Mrayan Kecamatan Ngrayun Kabupaten Ponorogo tahun 2014 untuk saling memberi ruang gerak berdasarkan fungsi dan perannya masing-masing dan menjadi bahan kajian dalam rangka meningkatkan efektifitas kerja dalam mewujudkan kehidupan masyarakat yang demokratis berdasarkan nilai-nilai budaya masyarakat setempat.
3. Secara metodologis, dapat menjadi kajian bagi peneliti selanjutnya utamanya bagi yang meneliti pada hal yang sama dan sesuai dengan kebutuhan praktis maupun teoritis dalam hal pengembangan ilmu pengetahuan.

#### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam penelitian ini dibatasi hanya membahas tentang relasi *check and balances* antara Pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan peraturan desa dan kendala Pemerintah desa dan Badan

Permasyarakatan Desa dalam penyusunan peraturan desa di Desa Mrayan, Kecamatan Ngrayun Kabupaten Ponorogo tahun 2014 dikarenakan penulis ingin membuktikan dan menganalisis apakah sudah sesuai dengan peraturan yang ada.