

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Munculnya reformasi telah menggantikan kedudukan rezim orde baru yang diyakini mampu memberikan nafas segar dari keterpurukan politik yang melanda Bangsa Indonesia. Agenda besar reformasi menghendaki sistem pemerintahan Negara Indonesia berbentuk desentralisasi yaitu suatu pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus atau mengelola rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi yang dimiliki, dalam mengimplementasikan sistem desentralisasi perlu adanya otonomi daerah yaitu hak untuk membuat peraturan dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, lalu direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan sistem pemerintahan desentralisasi Indonesia tidak menjadi negara otoriter yang sistem pemerintahannya terpusat dan membatasi kewenangan daerah. Sehingga dengan sistem desentralisasi ini daerah bisa mengembangkan potensi yang dimiliki. Kemudian peraturan otonomi daerah sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang otonomi daerah menghendaki

adanya otonomi desa sebagai perwujudan dari bentuk pemerintahan desentralisasi dengan tujuan agar rakyat bisa berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan karena desa merupakan sistem pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat dan supaya desa mampu mengembangkan potensi yang dimilikinya.

Kedudukan otonomi desa masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa. Kedudukan desa diseragamkan se-Indonesia tanpa mempertimbangkan keragaman desa dan bersifat sentralisasi yang mengakibatkan otonomi desa tidak bisa berkembang, sedangkan pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa.

Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan munculnya Undang-Undang ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa dicabut, dengan alasan menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan desa dianggap tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Kedudukan desa pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah “desa sebagai masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten”. Dalam Undang-Undang ini telah memberi peluang desa untuk mengembangkan otonominya. Menurut Undang-Undang ini pemerintahan desa adalah “terdiri dari kepala desa dibantu oleh perangkat desa, dan Badan Perwakilan Desa (BPD)”. Badan Perwakilan Desa (BPD)

berfungsi sebagai mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa oleh pemerintah desa.

Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Kedudukan desa dalam Undang-Undang ini desa mendapat kewenangan urusan pemerintahan berdasarkan hak asal usul dan peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Sedangkan pemerintahan desa dilaksanakan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa terdiri kepala desa dan perangkat, tugas dan fungsi kepala desa menyelenggarakan pemerintahan desa. Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sangat terbatas dalam formasi pengaturan relasi antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan pemerintah desa tidak terjadi keseimbangan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sangat lemah. Untuk menjamin terlaksananya otonomi desa pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedudukan desa dalam Undang-Undang ini desa diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan hak tradisional yang

diakui dan dihormati oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedudukan desa diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah yang menyatakan desa mendapat kewenangan penuh dalam penyelenggaraan otonomi desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa dijalankan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Melalui Undang-Undang desa ini terjadi perombakan sistem pemerintahan ditingkat desa terjadi pemisahan kekuasaan pemerintah desa sebagai lembaga eksekutif dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif keduanya berjalan independen. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mengajukan peraturan desa, membahas peraturan desa yang diajukan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menolak atau menyetujui rancangan peraturan desa dari pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga sebagai artikulasi dan aspirasi Masyarakat, dan berwenang melakukan pengontrolan terhadap kinerja pemerintah desa. Sedangkan pemerintah desa punya kewenangan mengajukan peraturan desa menetapkan peraturan desa, menjalankan dan mengevaluasi. Jadi dalam menyelenggaraan pemerintahan desa terjadi keseimbangan kekuasaan antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa. Keseimbangan ini dinilai penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa karena hanya dengan keseimbanganlah demokrasi sebagai alat penyelenggaraan otonomi desa bisa berjalan dengan baik.

Akan tetapi yang sering terjadi dalam sebuah kekuasaan pada saat dua kekuasaan sama kuatnya lazimnya ada salah satu kekuasaan yang ingin adanya kekuasaan tunggal dalam konteks pemerintahan desa dengan lahirnya dua kekuasaan yang sama kuat yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa bisa menimbulkan masalah baru di tingkat desa kaitannya relasi yang dibangun antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa.

Akan tetapi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menghendaki adanya keseimbangan dan saling mengawasi diantara kedua lembaga tersebut sebab apabila tidak ada keseimbangan akan terjadi dominasi kekuasaan dan nepotisme diantara kedua lembaga pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), maka jika dikaitkan dengan teori prinsip keseimbangan namanya adalah prinsip *checks and balances* yaitu prinsip saling mengawasi antara sesama lembaga dalam kedudukan yang seimbang dan tidak ada lembaga yang kedudukannya lebih tinggi. Tanpa adanya prinsip *checks and balances* dalam pemerintahan desa akan berdampak pada ancaman pelaksanaan otonomi desa. Dengan adanya kewenangan desa yang luas akan memberikan keleluasaan kepala desa untuk membuat suatu peraturan yang menyebabkan kesewenang-wenangan peraturan yang tidak memihak kepada kebutuhan rakyat, dalam kondisi yang seperti ini akhirnya rakyat tidak bisa berbuat apa-apa maka agar tidak terjadi otoriter ditingkat desa perlu adanya kekuasaan yang mengimbangi sebagai wadah politik ditingkat desa.

Maka prinsip *checks and balances* sangat penting untuk menjaga kesetabilan pemerintahan desa agar demokrasi rakyat bisa berjalan dan cita-cita otonomi desa untuk mensejahterakan rakyat bisa tercapai.

Berdasarkan penjelasan diatas penelitian ini penting dilakukan karena belum pernah dilakukan di Desa Tegalombo Kecamatan Tegalombo Kabupaten Pacitan. Sedangkan penelitian terkait sebelumnya hanya membicarakan peran BPD dalam pembuatan peraturan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Desa Bandung Kabupaten Jombang yang dilakukan oleh Suhartono. Penelitian terkait lainnya fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menetapkan peraturan desa di Desa Tumuluntung Satu Kecamatan Terapan Kabupaten Minahasa Selatan yang dilakukan oleh Anggreani. Penelitian terkait ketiga relasi antara pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa study kasus *checks and balances* pemerintahan desa di Desa Mrayan Kecamatan Ngarun Kabupaten Ponorogo oleh Ika Prasetyawati hasil relasi *checks and balances* berlangsung sangat baik akan tetapi dalam penyusunan rancangan peraturan desa masih didominasi oleh pemerintah desa disebabkan karena tingkat pendidikan kebanyakan tingkat pendidikan pemerintah desa lebih tinggi dibanding dengan tingkat pendidikan anggota Badan Permusyawaratan Desa. Maka dalam penelitian ini mengambil bagian dalam konteks *checks and balances* Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa dalam penyusunan peraturan desa di desa Tegalombo kecamatan Tegalombo kabupaten Pacitan karena belum pernah

dilakukan di Desa Tegalombo sementara isu yang beredar dalam penyusunan peraturan desa rancangan peraturan desa hanya berasal dari pemerintah desa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah Implementasi Prinsip *Checks and Balances* antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan Pemerintah Desa dalam Penyusunan Peraturan Desa. Studi Kasus Desa Tegalombo, Kecamatan Tegalombo, Kabupaten Pacitan.

Untuk menjawab rumusan masalah diatas ada beberapa sub-sub rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi prinsip *checks and balances* Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa dalam persiapan pembentukan peraturan desa di Desa Tegalombo ?
2. Bagaimana implementasi prinsip *checks and balances* Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa dalam pembahasan rancangan peraturan desa di Desa Tegalombo?
3. Bagaimana implementasi prinsip *checks and balances* Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa dalam penetapan dan pengesahan peraturan desa di Desa Tegalombo ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi prinsip *checks and balances* Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dan pemerintah desa dalam persiapan pembentukan peraturan desa di Desa Tegalombo.
2. Untuk mengetahui implementasi prinsip *checks and balances* Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dan pemerintah desa dalam pembahasan rancangan peraturan desa di Desa Tegalombo.
3. Untuk menengetahui implementasi prinsip *checks and balances* Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dan pemerintah desa dalam penetapan dan pengesahan peraturan desa di Desa Tegalombo.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan ini diharapkan berguna dan memberikan konstribusi, karena itu peneliti membagi kegunaan penelitian menjadi dua bagian, yaitu secara teoritis dan secara praktis:

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan keilmuan khususnya dalam kajian ilmu pemerintahan.

2. Secara praktis

- a. Bagi Mahasiswa

Sebagai wawasan dan pengetahuan mahasiswa mengenai sistem hubungan mitra Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dan

pemerintah desa, dalam prinsip *checks and balances* di desa Tegalombo kecamatan Tegalombo kabupaten Pacitan.

b. Bagi Universitas

Diharapkan penelitian ini bisa memberi sumbangan dan peningkatan mutu pendidikan dan wawasan.

c. Bagi Desa

Hasil penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai bahan kajian bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan kepala desa untuk memberi ruang gerak berdasar fungsi peranannya masing-masing.

