

## BAB 1 PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Desa merupakan kesatuan masyarakat terkecil dalam struktur wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini desa terbentuk dari beberapa komponen sehingga menjadi satuan kenegaraan. Menurut Taliziduhu Ndraha (1999), komponen-komponen pembentuk desa sebagai satuan kenegaraan itu terdiri dari wilayah desa, masyarakat desa dan pemerintah desa. Ketiga komponen tersebut saling berkaitan dalam proses pencapaian tujuan dari negara dan masyarakat desa. Hal tersebut meletakkan desa sebagai pihak yang terdepan dalam pelaksanaan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian akan memberikan hak tersendiri bagi pemerintahan desa guna mencapai tujuan tersebut. Hak-hak yang dimaksud adalah hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri.

Mengingat pembangunan daerah, kota dan desa adalah satu kesatuan dengan pembangunan nasional, dimana desa merupakan tempat tinggal sebagian besar masyarakat Indonesia. Oleh karena itu pembangunan desa mempunyai peranan yang penting dalam pelaksanaan pembangunan yang berdasarkan pada Trilogi pembangunan yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Hal ini dilakukan dengan memperkuat pemerintahan agar menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang semakin meluas dan efektif, dengan menyempurnakan wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan, yang diatur dalam undang-undang pemerintah desa. Dengan demikian pembangunan desa dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya, oleh karena itu pembangunan desa mencakup keseluruhan aspek kehidupan masyarakat di desa dan terdiri atas berbagai sektor dan program yang saling berkaitan dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan bantuan dan bimbingan pemerintah daerah.

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik, dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi tingkat Desa mempunyai eksistensi mengembangkan potensi-potensi masyarakat berdasarkan kebutuhan masyarakat. Sehingga, walaupun terjadi penggantian Undang-Undang namun prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan desa tetap sama yaitu: (1) keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul

dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, (2) partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa; (3) otonomi asli, bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi desa; (4) demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksana pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasikan dan diagregasi melalui Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa; (5) pemberdayaan masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua unsur pemerintahan yang berperan penting di dalamnya, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa merupakan lembaga eksekutif desa dan Badan

Permasyarakatan Desa sebagai lembaga legislatif desa sebagaimana halnya DPRD yang terdapat di Provinsi, Kabupaten/Kota. 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 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 Permasyarakatan Desa merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Keberadaan Badan Permasyarakatan Desa dalam pemerintahan desa adalah bukti pelibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa orde baru pelibatan masyarakat di

dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan melalui pembentukan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Namun lembaga tersebut kurang berfungsi secara proporsional, hanya berfungsi sebagai tangan kanan dari Kepala Desa. Hegemoni penguasa desa sangat dominan dalam segala hal. Akibatnya masyarakat kurang bisa belajar berdemokrasi. Hal ini dibuktikan dengan kekuasaan Kepala Desa yang dapat dikatakan analog dengan kekuasaan diktator sehingga masyarakat kurang dapat leluasa menyalurkan aspirasinya. Kehadiran Badan Permusyawaratan Desa, telah memberikan harapan terhadap keberlangsungan demokrasi di desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga desa yang memiliki otoritas menyampaikan aspirasi masyarakat. Pada pasal 209 Undang-Undang 23 Tahun 2014, tercantum fungsi Badan Permusyawaratan Desa, yakni menetapkan peraturan desa (perdes) bersama kepala desa (Kades), serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa adalah mitra kerja.” Masing-masing elemen memiliki fungsi yang lebih spesifik dan dari sanalah kekuatan itu berasal. Kekuasaan didistribusikan atau dipisahkan untuk memudahkan pengelolaan pemerintahan. Semua interaksi antar elemen berlangsung dalam konstitusi sebagai sentral regulasi. Interaksi antar elemen juga didasarkan atas *check and balances system* sehingga kontrol atas jalannya pemerintahan dapat dilakukan secara kolektif. Artinya Kepala Desa harus bekerja sama dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa. Badan Permusyawaratan Desa

melakukan pengawasan kepada kepala desa agar pelaksanaan roda pemerintahan berjalan sesuai dengan aturan.

Dalam menjalankan fungsi legislasi, Badan Permusyawaratan Desa, harus memiliki sumber daya manusia yang profesional, kompetitif, dan memiliki pengetahuan dan pemahaman *legal drafting*, ataukah memiliki pemahaman tentang permasalahan hukum yang ada di lingkungan kerja Badan Permusyawaratan Desa bersangkutan, sehingga dapat memberikan rasa percaya masyarakat yang diwakili dengan melahirkan keputusan-keputusan berdasarkan kebutuhan masyarakat. Harapan masyarakat yang cukup besar terhadap keputusan-keputusan yang pro rakyat oleh Badan Permusyawaratan Desa, akan mampu memberikan perubahan yang lebih baik ke masa depan.

Manifestasi dari keputusan pro rakyat dapat dituangkan dalam Peraturan Desa karena Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Fakta yang terlihat di lapangan berdasarkan hasil observasi dapat diasumsikan sementara bahwa, fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa kurang berjalan optimal karena Peraturan Desa yang dihasilkan masih sangat sedikit, hal itu dapat dilihat dari produk Peraturan Desa yang dihasilkan di hampir semua desa di desa Taripa hanya 1 (satu) Peraturan Desa yaitu Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik mengambil judul “implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Desa Taripa Kecamatan Pamona Timur Kabupaten Poso

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan, maka yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimanakah Implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Desa Taripa Kecamatan Pamona Timur Kabupaten Poso?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Desa Taripa Kecamatan Pamona Timur Kabupaten Poso?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan penelitian**

Berdasarkan dengan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah :

- a. Untuk mengetahui Implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Desa Taripa Kecamatan Pamona Timur Kabupaten Poso
- b. Untuk mengetahui Faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Desa Taripa Kecamatan Pamona Timur Kabupaten Poso

## 2. Manfaat Penelitian

### a. Segi Akademik

Sebagai sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan administrasi khususnya tentang Implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi

### b. Segi Praktis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan masukan bagi pemerintah daerah dalam Implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu administrasi utamanya pada mempengaruhi Implementasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan fungsi legislasi

