

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara yang berbentuk kesatuan. Hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu kesatuan yang tak terpisahkan dalam Negara yang berbentuk kesatuan seperti Negara Republik Indonesia.

Kaitannya terhadap Negara Indonesia yang berbentuk kesatuan dimana menurut Abdul Hamid, bahwa :

“Pelaksanaan otonomi daerah sejak Januari 2001, yang diatur dalam Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang RI Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang kemudian direvisi dengan Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang RI Nomor 33 Tahun 2004, melahirkan perubahan yang sangat radikal dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten dan kota di Indonesia. Pemerintah kabupaten dan kota yang dulunya memiliki kewenangan yang terbatas, sekarang ini memiliki kewenangan yang sangat luas di semua bidang, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama.¹

¹ Abdul Hamid, 2011, “*Otonomi Daerah dan Kualitas Pelayanan Publik*” Jurnal *Academica Fisip Untad* Vol.03 No. 01 Februari, hlm. 535-536.

Pandangan yang sama dikemukakan, Akbar Prabawa:

“Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa, “(1). Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. (2). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”²

Sementara Hendi Sandi Putra menjelaskan, bahwa:

“Otonomi daerah merupakan hak daerah untuk mengatur dan mengembangkan potensi atau sumber daya yang ada di daerahnya sendiri. Keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari faktor tata kelola yang baik dan benar. Tata kelola yang baik dan benar itu adalah tata kelola yang mampu membuat makmur dan sejahtera masyarakat. Output dari pada tata kelola yang baik dan benar adalah sistem pemerintahan yang *good governance*”.

² Akbar Prabawa, 2015, “Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Pembangunan di Desa Loa Lepu Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten Kutai Kartanegara”, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 1, hlm. 228.

Otonomi daerah merupakan hak daerah untuk mengatur dan mengembangkan potensi atau sumber daya yang ada di daerahnya sendiri.³ Dengan demikian, maka penerapan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi, dimana bahwa hal tersebut merupakan perwujudan dari *distribution of power* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini sebagai bagian dari konsekuensi atas terjadi penyerahan atau pelimpahan sebagian urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat ke daerah haruslah berdasarkan prinsip-prinsip otonomisasi yang berlaku, demikian halnya terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa.

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat, yang dikelola oleh pemerintah provinsi dan urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah daerah.⁴ Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah mencakup isu yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme, *nation building* bisa pula berkaitan dengan isu demokrasi nasional dan isu demokrasi daerah.⁵

³ Hendi Sandi Putra, 2017, "*Tata Kelola Pemerintahan Desa dalam Mewujudkan Good Governace di Desa Kalibelo Kabupaten Kediri.*", Jurnal Politik Muda, Vol. 6, No. 2 April, hlm. 1.

⁴ Siswanto Sunarno, 2008, "*Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*", Penerbit: Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 34.

⁵ Ni'matul Huda, 2012, "*Hukum Pemerintah Daerah*" Penerbit: Nusa Media, Bandung, hlm. 1.

Syaukani dalam bukunya, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* memberi penegasan, bahwa:

“Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi social dalam sebuah Negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara local dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar pemerintah daerah tidak menyimpang dari Negara Kesatuan”.⁶

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tombak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

“Semangat yang nampak dari Undang-Undang maupun peraturan pemerintah yang mengatur tentang desa adalah memperkuat desa dari segi

⁶Syaukani dkk, 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Penerbit. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 21.

kewenangan, manajemen pemerintahan serta sumber keuangannya. Hal itu nampak dari adanya kebijakannya untuk mengisi Sekretaris Desa dengan PNS yang diharapkan dapat menjadi motor penggerak perubahan manajemen pemerintahan desa karena ada kejelasan mengenai status kepegawaian, penggajian serta pengembangan kariernya”.⁷

Pembangunan pedesaan seharusnya mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan melalui pemberdayaan masyarakat desa. Pemberdayaan masyarakat pedesaan berupaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) terutama dalam membentuk dan merubah perilaku masyarakat untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dan taraf hidup yang lebih berkualitas.⁸

Pemerintah desa dalam melaksanakan tugas pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat harus benar-benar memperhatikan hubungan aspirasi yang berkembang ditengah-tengah kehidupan masyarakat desa. Dengan demikian maka hubungan kemitraan antara pemerintah desa dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dilaksanakan berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya dalam melaksanakan Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014.

Namun kenyataannya belum semua aparat desa dapat melaksanakan semua kehendak yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

⁷Sadu Wasistiono dkk., 2009, *Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa ke Masa*, Penerbit: Fokus Media, Bandung, hlm. 216.

⁸ Ita Ulumiyah, Abdul Juli Andi Gani, Teti Indah Mindarti, 2014, “*Peran Pemerintah Dalam Memberdayakan Masyarakat Desa*” *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 1 No. 5 Hal. 890-899.

tentang desa, termasuk upaya untuk menampung dan menyalurkan aspirasi oleh masyarakat yang ada di Desa Tongo.

Sejatinya semua aparatur pemerintahan desa, baik itu kepala desa, sekretaris Desa, dan Badan Perwakilan Desa (BPD) harus benar-benar memahami kapasitas yang menjadi kewenangan maupun tugasnya masing-masing. Sehingga dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa semua aparatur pemerintah tersebut dapat bersinergi dan bermitra dengan baik, serta tepat dalam meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang profesional dan akuntabel dan aspirasi yang disampaikan dapat dilaksanakan oleh pemerintah desa berdasarkan regulasi yang telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan penjelasan Pasal 26 dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, disebutkan, bahwa:⁹

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
 - a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
 - c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
 - d. menetapkan Peraturan Desa;
 - e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;

⁹Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Disertai Penjelasannya, 2014, Penerbit. Rona Publishing, Surabaya, hlm. 20.

- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
 - g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
 - i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
 - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:¹⁰
- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
 - c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;

¹⁰*Ibid*, hlm. 21.

- d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan;
dan
 - e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:¹¹
- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
 - e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
 - f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
 - g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
 - h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
 - i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
 - j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;

¹¹*Ibid.*

- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.¹²

Besarnya tanggungjawab yang dimiliki oleh Pemerintah Desa, memperlihatkan bahwa pemerintah desa memiliki peran dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Ironinya, pemberian tanggungjawab yang besar tersebut tidak dibarengi dengan penyiapan sumber daya manusia yang baik. Alhasil, lahirnya tata kelola pemerintahan yang baik dilingkungan pemerintahan desa masih jauh dari harapan.¹³

Menurut Willem Konijnenbelt, kedudukan asas/prinsip *good governance* dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis. Bagi Philipus M. Hadjon, prinsip/asas *good governance* harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah,¹⁴ tidak terkecuali pemerintah Desa Tongo yang memiliki jumlah penduduk sebanyak 598 jiwa dengan 224 Kepala Keluarga (KK).

¹²Pasal 26 dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³ Weny A. Dunga, Abdul Hamid Tome, Apriyanto Moha, 2017, "*Penerapan Prinsip Good Governance Dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa di Kecamatan Telaga Jaya Kabupaten Gorontalo*", Maksigama Jurnal Hukum, Volume 11 Nomor 1 Periode Maret, hlm. 1.

¹⁴ Ibid, hlm. 3

Olivia Mamarimbing mengemukakan, bahwa:

“Dalam era reformasi sekarang ini mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) menjadi sesuatu hal yang tidak dapat ditawar lagi keberadaannya dan mutlak terpenuhi. Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik meliputi antara lain : 1). Partisipatoris, 2). Rule of law (penegak hukum), 3). Transparansi, 4). Responsiveness (daya tanggap), 5). Konsensus, 6). Persamaan hak, 7). Efektivitas dan efisiensi, 8). Akuntabilitas.¹⁵

Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik sebagaimana dikemukakan Melisa Olivia Mamarimbing nampaknya tidak berjalan sebagaimana adanya, termasuk dalam merespons aspirasi yang berkembang ditengah-tengah kehidupan masyarakat desa.

“Telah beberapa kali kami menyampaikan usulan yang bisa diperjuangkan oleh BPD Tongo Kecamatan Bone Pantai, namun dari tahun-ke tahun usulan-usulan tersebut tidak mendapat respon dari BPD”.¹⁶

Salah satu tokoh masyarakat yang mengemukakan bahwa kinerja Badan Perwakilan Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai dimana berbagai bentuk aspirasi yang ia sampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa tidak direspon.

Minimnya respons Badan Perwakilan Desa juga tercermin dalam hasil investigasi calon peneliti dengan beberapa warga masyarakat Desa Tongo,

¹⁵Melisa Olivia Mamarimbing, 2010, Jurnal, “Penerapan Prinsip Prinsip Good Governance dalam Pembangunan Fisik Desa (Studi di Desa Tateli I Kec. Mandolang), hlm. 2-3.

¹⁶ Wawancara bersama Harmain Amili, Warga Masyarakat Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango, 1 April 2018.

ditemukan adanya fakta yang tidak bersesuaian dengan kehendak undang-undang tentang desa, dimana telah diakui bahwa banyak aspirasi yang tidak direspon Badan Permusyawaratan Desa Tongo sebagaimana penjelasan tabel di bawah ini:

Tabel 1

**Bentuk Aspirasi yang tidak direspon Badan Permusyawaratan Desa Tongo
Kec. Bone Pantai Kab. Bone Bolango tahun 2015 sd 2018**

No	Tahun	Aspirasi	Keterangan
1.	2015	1. Pendirian Tempat Pengajian 2. Kamar Mandi Umum	
2.	2016	1. Pendirian Tempat Pengajian 2. Kamar Mandi Umum 3. PDAM tidak berfungsi Maksimal	
3.	2017	1. Pendirian Tempat Pengajian 2. Kamar Mandi Umum 3. PDAM tidak berfungsi Maksimal 4. Penyegaran Pengurus Karang Taruna	

Sumber empiris BPD DESA TONGO

Fakta adanya aspirasi yang tidak direspon pihak Badan Perwakilan Desa Tongo sebagaimana tabel 1 di atas, tentu tidak sejalan dengan semangat dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan mengabaikan ketentuan Pasal 55 huruf B dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Pasal 55 mengamanatkan, bahwa:

“Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa”.¹⁷

Jika mempelajari makna yang terkandung dalam Pasal 55 huruf B Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa tersebut di atas, dapat dipahami bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi yang amat luas dan harus dijalankan secara profesional oleh setiap anggota yang terhimpun dalam wadah Badan Permusyawaratan Desa tidak terkecuali yang ada di Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango.

Badan Permusyawaratan Desa sendiri merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis¹⁸ Dimana dalam setiap aktivitasnya, Badan Permusyawaratan Desa terikat akan sumpah dan janji, bahwa:

“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-

¹⁷ Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

¹⁸ Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.¹⁹

Tentu sikap apatis yang ditunjukkan Badan Permusyawaratan Desa yang notabene merupakan wakil rakyat di desa Tongo dalam merespons aspirasi rakyat menjadi menarik untuk diteliti dengan judul penelitian sebagaimana berikut ini:
“EFEKTIVITAS PASAL 55 HURUF UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TERHADAP FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM MENAMPUNG DAN MENYALURKAN ASPIRASI MASYARAKAT DI DESA TONGO KECAMATAN BONE PANTAI KABUPATEN BONE BOLANGO”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹⁹ Pasal 58 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

1. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang menghambat Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango.

1.4 Manfaat Penelitian

Pada penelitian hukum ini, ada beberapa manfaat yang dapat kita peroleh, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis:

a) Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan tentang pentingnya fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango.

b) Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai referensi oleh penelitian selanjutnya apabila memiliki topik yang sama, ataupun hampir sama.

1.4.2 Manfaat Praktis

a) Masyarakat

Penelitian ini dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dan pemerintah desa terutama menyangkut efektivitas Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Tongo Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango.

Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Desa Tongo dalam memahami betapa pentingnya aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat Desa Tongo Kecamatan Bone Pantai Kabupaten Bone Bolango.