

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Lata Belakang**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan diberlakukannya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah telah memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada seluruh daerah untuk membangun daerahnya sendiri dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki. Dengan diberlakukannya otonomi daerah ini mengandung arti bahwa pemerintah pusat mendesentralisasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam rangka proses integrasi nasional, sehingga jurang ketidakadilan struktural yang tercipta selama ini dalam implementasinya dapat diminimalisir, oleh karenanya telah jelas bahwa otonomi daerah bukan hanya saja pengalihan kekuasaan semata, perlu juga diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan Kebijakan Otonomi Daerah.

Dengan di berlakukannya Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ternyata bukan hanya saja mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola Sumber Daya Alam dan masyarakatnya, tetapi juga sama-sama mengatur mengenai desa dan pemerintahan desa. Hal ini

merupakan representasi amanah konstitusi, dimana dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia terbagi atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahanya di tetapkan dengan Undang-Undang. Dalam penjelasan tersebut, antara lain dikemukakan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Oleh karenanya dengan kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 memberikan penjelasan dan penyeragaman yang tegas mengenai “Desa” bagi semua bentuk pemerintahan yang terendah dalam Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rozali dalam Muhammad (2010:2).

Menurut Widjaja (2012: 3), Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Sedangkan menurut Undang-undang No. 23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Diperkuat lagi dengan ketentuan Undang-undang No 6 Tahun 2014 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. sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah Keanekaragaman, Partisipasi, Otonomi Asli, Demokratisasi dan Pemberdayaan Masyarakat yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, Dalam penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Dengan keberadaan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 telah mengakui Otonomi yang dimiliki Desa ataupun dengan sebutan lain, untuk mengatur dan menyelenggarakan Pemerintahan Desa secara otonom. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa secara komperhensif di jalankan bersama-sama Pemerintah Desa dengan badan permusyawaratan desa sebagai perwujudan demokrasi, yang memiliki arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang di artikulasi dan diagresi melalui Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah. Oleh karenanya eksistensi dari suatu desa sangatlah di tentukan oleh peranan kepala desa sebagai pelakasa kebijakan pemerintahan dan di bantu

oleh perangkat desa yang ada di setiap desa, serta peranan dari pada Permusyawaratan Desa ( BPD) sebagai lembaga legislatif desa.

Dalam rangka untuk meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, di perlukan kinerja yang maksimal dari para aparatur pemerintahan yang ada di desa. Hal ini sangat penting karena sesuai dengan penjelasan di atas bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari penyelenggaraan pemerintah, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri melalui kinerja yang baik dari kepala desa beserta perangkat desa dan diawasi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu lembaga pemerintahan desa yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif tingkat desa yang mempunyai fungsi merumuskan dan menetapkan perturan desa bersama kepala desa serta mengawal dan mengevaluasi pemerintahan desa dalam menjalankan amanah warga Desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang di tetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat, wakil yang dimaksud dalam hal ini adalah penduduk desa yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat dan tokoh masyarakat lainnya, sedangkan pimpinan BPD dipilih oleh anggota BPD dan masa jabatannya selama 6 tahun sama seperti masa jabatan kepala desa. Madekan dalam Muhammad (2010:3)

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 terdapat badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif yang berfungsi mengayomi adat istiadat. Mendapat perubahan yang signifikan dan di perjelas dalam Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014,

dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif desa BPD mempunyai salah satu wewenang yakni, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat di tegaskan bahwa salah satu fungsi dan wewenang penting yang harus dijalankan oleh BPD adalah melakukan pengawalan, pengawasan dan control terhadap semua kebijakan kepala desa dan perangkat-perangkat desa dalam menjalankan pemerintahan.

Dalam melakukan pengawasan BPD harus mampu merumuskan satu sistem dan mekanisme pengawasan yang ketat dan tegas dalam mengawasi dan mengontrol kinerja kepala desa dalam menjalankan pemerintahan. Pengawasan BPD yang dimaksud meliputi penetapan Anggaran Pendapatan belanja daerah (APBD), peraturan desa ( PERDES), kebijakan dan keputusan kepala desa serta pengawasan terhadap pelayanan kepala desa dan perangkat desa terhadap masyarakat. Hal ini dilakukan sehingga pelaksanaan tugas kepala desa yang selama ini dimasa rezim orde baru diluar control rakyat dan terjadi secara sewenang-wenang, kini diawasi dan dikontrol oleh rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa. Begitu juga dengan pengambilan kebijakan tidak lagi menjadi kewenangan mutlak kepala desa, melainkan beralih pada kepentingan dan kebutuhan rakyat melalui BPD.

Oleh karena itu peran BPD dalam rangka menjalankan pemerintahan desa di perlukan kemampuan pimpinan dan anggota BPD untuk memahami tugas, fungsi dan tanggungjawabnya sebagai kekuatan legislasi dan pengontrol dalam merumuskan dan menetapkan agenda-agenda yang diharapkan dapat menciptakan

perubahan di desa. Dengan pemahaman yang jelas dan luas mengenai fungsi dan wewenang sebagai kekuatan pengawas dan pengontrol maka tugas dan wewenang yang dijalankan dapat berjalan sesuai peraturan per-Undang-undangan dan amanah yang di emban oleh masyarakat.

Akan tetapi apa yang diharapkan berdasarkan tuntutan dan amanah undang-undang pada kenyataannya BPD belum memperlihatkan kinerja yang maksimal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa serta belum mampu mendorong suatu perubahan yang signifikan khususnya pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan kepala desa. Hal ini dapat dilihat pada desa Aketobatu (Noramake) Kecamatan Oba Tengah, Kota Tidore Kepulauan. Dimana BPD tidak menjalankan tugas, wewenang dan fungsi pengawasannya yang efektif terhadap kebijakan kepala desa. Desa Aketobatu (Noramaake) merupakan salah satu desa yang berada dalam wilayah NKRI yang juga memiliki struktur pemerintahan yakni pemerintahan desa dan BPD dalam menjalankan hak dan kewajibannya sama dengan desa-desa lain di Indonesia yang di atur dalam Undang-undang.

Berdasarkan pengamatan awal dari peneliti yang menjadi faktor BPD di desa Ake Tobatu tidak menjalankan fungsi pengawasannya dengan efektif karena anggota BPD belum memahami tugas dan fungsinya sebagai lembaga legislatif desa. Pimpinan dan anggota BPD tidak memahami fungsi dan tanggungjawabnya dalam merumuskan program-program yang memajukan desa sesuai dengan aspirasi dari masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap kebijakan kepala desa, oleh karena itu seringkali terjadi dominasi kepala desa terhadap fungsi BPD. Didalam pengrekrutan anggota BPD juga tidak melalui musyawarah dan mufakat

masyarakat akan tetapi melalui penunjukan langsung oleh kepala desa berdasarkan kerabat dan keluarga atau masyarakat desa yang pro terhadap kepala desa dan kebijakan-kebijakan yang di ambil oleh kepala desa.

Gambaran umum dari hasil pengamatan awal diatas yang telah mendorong harapan untuk menciptakan BPD yang mampu memahami peran dan fungsinya dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan kepala desa oleh kepala desa, ternyata tidak sesuai dengan ketentuan Undang-undang No 6 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang desa. Hal ini mendorong penulis merasa tertarik untuk melakukan suatu penelitian dengan formulasi judul “*Optimalisasi Fungsi Pengawasan BPD Terhadap Kebijakan Kepala Desa Di Desa Ake Tobatu*”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap kebijakan Kepala Desa di Desa Ake Tobatu (Noramake) ?
2. Kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan Fungsi Pengawasannya terhadap Kebijakan Kepala Desa di Desa Ake Tobatu (Noramake) ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan BPD terhadap Kebijakan Kepala Desa di Desa Ake Tobatu (Noramake)?
2. Untuk menganalisis dan mengetahui kendala-kendala yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan Fungsi Pengawasannya terhadap Kebijakan Kepala Desa di Desa Ake Tobatu (Noramake) ?

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari tujuan penelitian yang ada, maka yang menjadi manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat bagi Penulis khususnya dan masyarakat pada umumnya agar dapat mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa di desa aketobatu (Noramake).
2. Manfaat penelitian ini bagi Pemerintah khususnya Pemerintah Kota Tidore Kepulauan adalah sebagai kontribusi dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan Fungsi pengawasan BPD di seluruh Kota Tidore Kepulauan.
3. Bagi Lembaga Universitas Negeri Gorontalo khususnya Jurusan Ilmu Hukum dan Kemasyarakatan sebagai referensi tambahan tentang efektivitas pelaksanaan fungsi BPD di Desa Ake Tobatu (Noramake). Kec. Oba utara, Kota Tidore Kepulauan.