

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan Nasional Indonesia pada hakikatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui serangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan, meliputi semua aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang bertujuan mencapai kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara prinsip tujuan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol dan pengawasan masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Sedangkan substansi pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, upaya menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas serta peningkatan peranserta masyarakat secara aktif di segala tingkatan dan di segala aspek.¹

Adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat mengatasi berbagai gejala dan kemungkinan berkembangnya disintegrasi bangsa sekaligus meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam dinamika pertumbuhan pembangunan secara mandiri dari bawah yang lebih menjamin keadilan di masa mendatang. Walaupun dalam prakteknya tidak dapat dipungkiri bahwa eforia otonomi dan desentralisasi cenderung untuk diartikan sebagai suatu kewenangan dan kebebasan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga banyak yang melupakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan.²

Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dengan kata lain, menjadi urusan rumah tangga daerah, baik yang menyangkut urusan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun segi pembiayaannya. Demikian juga

¹ Subrata Winarna Surya Adi, *Otonomi daerah di Era Reformasi*, UUP. AMP YKPN, 1999, hlm. 47.

² Jimly Assidique., *Pemberdayaan Masyarakat Desa Menuju Masyarakat Madani*, Makalah, 2000, hlm 4.

perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah. Sehingga otomatis pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah tergantung kepada kemampuan para penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Namun demikian tidak boleh mengabaikan ada prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom, yaitu:

- Adanya kesiapan sumber daya manusia aparatur yang berkeahlian.
- Adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan karakteristik daerah.
- Tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintah daerah.
- Bahwa otonomi daerah yang ditetapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Pemberian kewenangan otonomi kepada daerah yang terdiri dari daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota yaitu untuk daerah propinsi diberikan kewenangan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten/kota dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

³ HAW. Widjaja, *Otonomi daerah dan Daerah otonom*, Rajawali Pers Divisi Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 15-16.

Kewenangan untuk daerah kabupaten/kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.⁴

Otonomi nyata dalam artian bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-banar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.⁵

Otonomi yang bertanggungjawab yang dimaksud berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan

⁴ H. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 37-38.

⁵ Timur Mahardika, *Strategi Tiga Kaki dari Pintu Otonomi daerah Menuju Keadilan Sosial*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 70.

hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dengan pembentukan pemerintah daerah otonom dititik beratkan dan diarahkan guna memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Hal ini dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta aktif masyarakat untuk menuju suatu tujuan yang dicita-citakan sehingga nantinya dengan adanya kerjasama antara masyarakat pada umumnya dengan pemerintah daerah tersebut akan memperlancar jalannya otonomi daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah merupakan konsistensi pemerintah dalam upaya terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, efektif, responsif dan bertanggungjawab.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan angin baru untuk kehidupan pemerintahan di Indonesia yang

reformatif, transparan dan profesional dalam mengelola proses-proses pembangunan dan pemerintahan. Bahkan telah memberikan harapan akan jaminan untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah yang optimal, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal tersebut dikarenakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas dan tegas memberikan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah, dengan demikian daerah akan lebih mampu melaksanakan pembangunan yang desentralistik yakni pembangunan daerah yang senantiasa berorientasi dan mempertimbangkan karakteristik daerah, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Pembangunan yang terdesentralisasi sudah tentu akan lebih dinamis, efektif dan inovatif karena akan lebih cepat merespon aspirasi dan tuntutan masyarakat. Pengembangan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan aspek yang sangat menentukan untuk menciptakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang berkesinambungan.

Penyelenggaraan otonomi di daerah sangat berpengaruh bagi pembangunan daerah itu sendiri. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁶

Otonomi daerah bagi Kabupaten Pati sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana daerah Kabupaten Pati yang secara Geografis terletak dibagian utara Propinsi Jawa Tengah dengan luas

⁶Andi A Malarangeng, *Otonomi daerah Prespektif Teoritis dan Praktis*, Biagraf Publishing, Yogyakarta, 2001, hlm. 147.

wilayah 149.119 Ha terdiri dari 21 kecamatan, 400 desa dan 5 kelurahan, dengan batas-batas wilayah administrasinya:

- ❖ Sebelah utara, berbatasan dengan wilayah Kabupaten Jepara dan laut Jawa.
- ❖ Sebelah barat, berbatasan dengan wilayah Kabupaten Kudus dan Kabupaten Jepara.
- ❖ Sebelah selatan, berbatasan dengan wilayah Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Blora.
- ❖ Sebelah timur, berbatasan dengan wilayah Kabupaten Rembang dan laut Jawa.

Dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten Pati mempunyai kewenangan sepenuhnya untuk mengatur, mengurus, menata maupun mengembangkan kota dan desa yang berada di wilayahnya sehingga sedikit demi sedikit mengalami suatu perubahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengembangan kota dan desa tersebut masih ada perbedaan yang dirasa kurang memadai, sebagai bentuk yang realistis adalah dalam hal pembangunan antara kota dan desa. Pembangunan di kota sudah terlihat lebih baik dan maju dibandingkan sebelumnya, di sisi lain pembangunan di desa tidak terlalu maju seperti yang ada di kota pengembangan dan pembangunan desa masih tergantung pada kebijakan-kebijakan pemerintah daerah walaupun desa pada dasarnya memiliki otonomi asli yaitu memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur dan

mengembangkan desanya dengan kebijakan-kebijakan pemerintah desa berdasarkan hak asal-usul desa.

Desa sebagai garda depan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia yang keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis dari masyarakat desa. Pemerintahan desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan di desa, sekaligus merupakan ujung tombak implementasi kehidupan demokrasi bagi setiap warganya. Pemerintahan desa sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan merupakan satuan pemerintahan terendah yang berada langsung di bawah kecamatan, dalam penyelenggaraan pemerintahannya merupakan tumpuan segenap pelaksanaan urusan pemerintahan serta memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional, untuk itu pemerintah menganggap perlu untuk memperkuat kehidupan pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dengan menyelenggarakan administrasi desa yang makin berdayaguna dan berhasilguna dalam menunjang pembangunan.

Pembangunan masyarakat desa adalah pembangunan yang berdasarkan pendekatan kemasyarakatan dan pengorganisasian masyarakat, hendaknya berorientasi kepada perkembangan kemajuan masyarakat dengan memberikan motivasi untuk menimbulkan swadaya masyarakat dalam usaha meningkatkan kualitas dan kuantitas serta menggali potensi desa yang terdiri

atas sumber daya manusia, potensi alam dan teknologi, serta aspek-aspek kehidupan lainnya yang mencakup pembangunan, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, agama dan pertahanan keamanan.

Oleh karena itu, pemerintah desa dalam melaksanakan pembangunan desa tidaklah mungkin dapat melaksanakan sendiri, dimana dalam kehidupan masyarakat yang maju, timbul banyak kebutuhan akan pelayanan umum bagi kelangsungan hidup masyarakat sebagai kelompok maupun perseorangan. Artinya pemerintah desa juga memerlukan lembaga atau badan lain yang bersifat sosial ekonomi dan sosial budaya untuk melaksanakan pembangunan di desa, yaitu Badan Permusyawaratan Desa.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desa, Badan Permusyawaratan Desa memegang peranan yang sangat penting melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan/kebijakan kepala desa serta mitra kerja kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa . Pemberdayaan Badan Permusyawaratan Desa sangat dibutuhkan guna lebih menghidupkan penyelenggaraan pemerintah desa sesuai dengan asas demokrasi.

Tujuan dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa adalah disetiap desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai wahana/wadah untuk melaksanakan demokrasi Pancasila dan menjadi mitra kerja pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Sedangkan fungsi Badan Permusyawaratan Desa yaitu menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Terbukanya akses yang lebar bagi Badan Permusyawaratan Desa untuk memberikan kontribusi dalam penetapan kebijakan desa (Perdes), peluang ini merupakan tantangan bagi Badan Permusyawaratan Desa untuk menggali dan mendorong partisipasi masyarakat dalam dinamika politik lokal, sekaligus menguji kredibilitas Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga penampung dan penyalur aspirasi masyarakat paling bawah.

Mengingat pentingnya Badan Permusyawaratan Desa, maka dalam pembentukannya, Badan Permusyawaratan Desa benar-benar harus mampu memperhatikan kondisi riil dalam masyarakat yang meliputi antara lain: luas desa, jumlah penduduk, potensi sosial budaya dan politik serta memperhatikan kualitas sumber daya manusia.

Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan ditingkat desa dan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa sudah berjalan dan mendapat respon positif dengan makin banyaknya harapan dilontarkan masyarakat pada kinerja Badan Permusyawaratan Desa untuk menciptakan pemerintahan desa yang bersih dan berwibawa, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Tumpuan harapan ini tentunya akan membuat beban tugas Badan Permusyawaratan Desa yang sangat substansial mengingat proses pemilihannya didukung oleh suara-suara wakil rakyat yang diproses melalui segmen geografis masing-masing wilayah.

Kesiapan mental spiritual dalam menghadapi berbagai terpaan yang terjadi dari berbagai pihak, khususnya masyarakat atau kelompok orang yang berkepentingan secara pribadi dengan pemerintah desa maupun Badan

Permusyawaratan Desa. Fenomena ini menunjukkan bahwa tugas Badan Permusyawaratan Desa sangat berat dan ekstra hati-hati dalam mengambil keputusan karena berhadapan langsung dengan masyarakat.

Selama ini karena kurangnya pembekalan bagi Badan Permusyawaratan Desa, maka pekerjaan rutin yang berhubungan dengan pemerintahan desa, seperti penyusunan program kerja, rancangan peraturan desa dan anggaran pendapatan dan belanja desa, masih banyak didominasi oleh pemerintah desa yang notabene lebih tahu jauh sebelumnya.

Melihat kondisi yang demikian maka bagi penulis akan sangat menarik dan penting sekali untuk mengetahui tentang keberadaan Badan Permusyawaratan Desa terutama dalam melaksanakan tugasnya untuk menetapkan peraturan desa, sehingga penulis mengambil judul skripsi ini dengan **PERANAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PEMBUATAN PERATURAN DESA DI KABUPATEN PATI.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan: Bagaimana Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembuatan Peraturan Desa di Kabupaten Pati ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini untuk mengetahui Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam pembuatan peraturan desa, termasuk di dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa.

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran guna menambah dan mengembangkan khasanah Ilmu hukum khususnya hukum tata negara di fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah Kabupaten Pati dalam melakukan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa, serta penanganan permasalahan-permasalahan yang timbul berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa .
3. Sebagai bahan masukan lebih meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang Badan Permusyawaratan Desa sebagai wakil dari masyarakat desa dan menjadi mitra pemerintah desa, menetapkan peraturan desa bersama kepala desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.