

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia yang lahir pada 17 Agustus 1945 adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Penyelenggaraan pemerintahan daerah Indonesia terdiri atas beberapa daerah/ wilayah provinsi dan setiap daerah/ wilayah provinsi terdiri atas beberapa daerah kabupaten/ kota. Selanjutnya di dalam tiap daerah kabupaten/ kota terdapat suatu pemerintahan terendah yang disebut Desa dan Kelurahan. Dengan demikian, Desa dan Kelurahan adalah satuan pemerintahan terendah di bawah pemerintah Kabupaten/ Kota.

Desa dan Kelurahan adalah dua kesatuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah suatu pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan Kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah Kabupaten/ Kota. Jadi, Kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pemerintahan dari pemerintah Kabupaten/ Kota diwilayah Kelurahan setempat. Sedangkan Desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usulnya.¹

Desa adalah suatu wilayah yang ditinggali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadatnya yang relatif

¹ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, hlm 1.

sama, dan mempunyai tata caranya sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya. Sebagian mata pencahariannya adalah bertani atau nelayan. Pada desa daratan sebagian besar penduduknya mencari penghidupan sebagai petani baik sawah ataupun kebun, sedangkan pada desa pesisir sebagian besar penduduknya mencari penghidupan sebagai nelayan.

Desa dihuni oleh masyarakat yang hidup dalam satu budaya yang relatif homogen. Masyarakat desa terikat oleh kesamaan dan kesatuan sistem nilai sosial-budaya. Mereka bermasyarakat secara rukun dan guyub. Karena itu, mereka disebut masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*).²

Desa sejak kemerdekaan Republik ini sampai sekarang, hanyalah dipandang sebagai bagian terkecil dari wilayah negara. Namun sejatinya desa adalah bagian vital yang tidak dapat dipisahkan dalam hierarki struktur bernegara. Karena pada hakikatnya tidak akan ada suatu negara tanpa memiliki bagian-bagian terkecil yang dalam konteks negara Indonesia, biasa disebut dengan Desa. Sebagaimana pendapat Aristoteles yang penulis kutip dari buku pembentukan peraturan desa partisipatif mengatakan bahwa negara adalah persekutuan dari pada keluarga dan desa, guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya dengan logika bahwa negara itu diawali dari manusia, manusia itu kemudian membentuk keluarga, masing-masing keluarga itu bersatu dan membentuk desa, desa-desa yang ditinggali keluarga kemudian membentuk kata negara *polis* dalam bahasa Yunani, dengan tujuan untuk dapat mempertahankan diri dari serangan musuh.

² *Ibid*, hlm. 2.

Sehingga dalam tafsir yang sama istilah negara, atau dengan kata lain dapat pula diartikan bahwa desa adalah cikal bakal atau asal mula negara.

Konsep desa sebagai entitas sosial sangatlah beragam, yaitu sesuai dengan unsur dan sudut pandang yang hendak digunakan dalam melihat desa. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kesatuan lain. Secara etimologis istilah desa berasal dari kata *swadesi* bahasa sansekerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.³

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam penjelasan tersebut, antara lain dikemukakan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*Streek en locale rechtgemeen-schappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang”. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas permusyawaratan.⁴

Pasal 18 angka (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah

³ Moh. Fadli, Jazim, Mustafa, 2013, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, Malang, Universitas Brawijaya Press, hlm. 3.

⁴ Haw. Widjaja, 2014, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat Dan Utuh*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 1.

provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pasal 18 angka (2) Undang-Undang Dasar 1945 Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁵

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa dibedakan dengan Kelurahan. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui negara sedangkan Kelurahan adalah satuan administrasi pemerintahan di bawah kecamatan yang merupakan wilayah pelayanan administrasi dari Kabupaten/ Kota.

Desa yang di dalamnya terdapat kesatuan masyarakat tersebut kemudian di legalkan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat). Adapun kelurahan bukan merupakan kesatuan masyarakat hukum karena UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak melegalkan kesatuan masyarakat hukum. Kelurahan hanyalah wilayah pelayanan pejabat yaitu lurah, yang diberi tugas oleh Bupati/Walikota di bawah koordinasi camat.⁶

Ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan, bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah

⁵ Sarman, Mohammad, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm. 3.

⁶Hanif Nurcholis, *Op. Cit*, hlm. 3.

sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara⁷. Jika tata pemerintahan yang diselenggarakan mengabaikan nilai-nilai diatas maka dapat dikatakan bahwa tata pemerintahan tersebut kurang baik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat ketentuan pemerintahan Desa sebagai satu kesatuan, ditinjau dari politik pemerintahan, memasukkan pemerintah desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai makna penting sebab sebagai salah satu bentuk pemerintahan desa, desa sudah semestinya mendapatkan

⁷Sarman, Mohammad, 2011, *Op. Cit*, hlm. 4.

segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintahan daerah seperti propinsi, kabupaten, atau kota.⁸

Penyelenggaran pemerintahan desa dilakukan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan desa adalah organisasi pemerintahan desa yang terdiri atas :

- a. Unsur pimpinan, yaitu kepala desa.
- b. Unsur pembantu kepala desa, yang terdiri atas :
 - 1) Sekretariat desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa.
 - 2) Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis dilapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain
 - 3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa diwilayah kerjanya seperti kepala dusun.⁹

Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua lembaga: Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas fungsi tersebut BPD mempunyai wewenang:

⁸ Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 6.

⁹ Hanif Nurcholis, *Op. Cit*, hlm. 73.

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
- f. Menyusun tata tertib BPD¹⁰

BPD sebagai mitra kerja dari Kepala Desa, maka hubungan kedua lembaga tersebut tidak dapat dipisahkan dan dalam menjalankan kinerjanya Kepala Desa dan Badan Pemusyawaratan Desa harus berdasarkan Peraturan Daerah yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana hubungan antara Kepala Desa dengan BPD dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam kordinasi antara Kepala Desa dengan BPD dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk:

¹⁰ Hanif Nurcholis, *Op. Cit*, hlm. 77-78.

1. Untuk mengetahui hubungan Kepala Desa dengan BPD dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam kordinasi antara Kepala Desa dengan BPD dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penulisan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat, baik teoritis maupun praktis. Adapun manfaat-manfaat tersebut antara lain:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian dari penyusunan penulisan hukum ini penulis berharap dapat menambah wawasan dan berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu Hukum Administrasi Negara pada khususnya.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan bacaan di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya mengenai Hubungan Kepala Desa dengan Badan Pemusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.
2. Manfaat Praktis
 - a. Untuk memberikan jawaban atas masalah yang diteliti.

- b. Sebagai suatu sarana untuk menambah wawasan bagi para pembaca mengenai Hubungan Kepala Desa dengan Badan Pemusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.
- c. Untuk memberikan tambahan pengetahuan bagi para pihak yang terkait dan sebagai bahan informasi dalam kaitannya yang menyangkut masalah ini.