

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejarah mencatatkan perjalanan panjang masa pemerintahan Hindia Belanda menuju kemerdekaan Negara Indonesia. Tepat 17 Agustus 1945 Bung Karno dan Bung Hatta mendeklarasikan kemerdekaan bangsa ini, diakui sebagai negara yang merdeka. Bangsa yang terdiri dari berbagai kelompok masyarakat yang tinggal di kota maupun di desa. Beragam latar belakang ras, agama, suku dan budaya yang berbeda akan tetap menjaga kerukunan, keharmonisan, persatuan bangsa dan menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan sebagai esensitas dari negara hukum.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat dimana di wilayah yang berkuasa hanya ada satu pemerintahan (pusat) yang mengatur seluruh daerah.¹ Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi) akan tetapi kekuasaan tertinggi tetap berada di pemerintahan pusat.² Negara merdeka penulis artikan sebagai negara yang mampu berdiri diatas kakinya, mampu memenuhi hak dan kewajiban dalam urusan kenegaraan. Kaitanya dalam

¹ Kansil dan Chirstine S.T Kansil, 2004 *Ilmu Negara;Umum dan Indonesia*, Cet-II, PT Pradnya Paramita, Jakarta, ,hlm. 135

² Lukman Santos, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah(Menguarai Problemaika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia)*, Cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta , hlm.21.

ini adalah mandiri dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan dengan sistem demokrasi. Istilah sistem demokrasi berasal dari dua kata Yunani, yakni *demos* yang artinya rakyat dan *cratos* yang artinya pemerintahan, sehingga demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat untuk rakyat.³ Pemerintahan, berasal dari kata perintah menurut KBBI (*Kamus Besar Bahasa Indonesia*) berarti menyuruh melakukan sesuatu, pemerintahan diartikan seorang perorangan maupun lembaga yang mempunyai kewenangan melaksanakan tugas dan fungsi terselenggaranya sistem.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia apabila ditinjau dari kedudukan pemerintahannya terdiri dari pemerintahan pusat hingga pada suatu wilayah atau daerah tertentu. Hal tersebut adalah satu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan. Pasal 18 angka (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dalam 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.⁴

³ B.N Marbun, 2007, *Kamus Politik*, Edisi Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.115.

⁴ Sarman, Mohammad, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm. 3.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terbagi dalam beberapa wilayah atau daerah yakni provinsi yang dibawahnya terdapat wilayah atau daerah kabupaten/ kota, dibawahnya lagi sebagai tugas pembantuan daerah kabupaten/ kota terdapat kecamatan. Pada tingkat pemerintahan wilayah atau daerah terendah terdapat wilayah yang biasa disebut sebagai desa dan atau kelurahan.

Desa dan kelurahan adalah pemerintahan terendah dengan status berbeda akan tetapi merupakan kesatuan daerah. Desa adalah kesatuan masyarakat dan merupakan badan hukum yang diberi hak otonomi adat untuk menyelenggarakan suatu pemerintahan, 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 di wilayah kelurahan setempat.

Desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usulnya.⁵ Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum menjadi ujung tombak kemajuan sebuah bangsa dan negara, menjadi tempat beroperasi dan terselenggaranya pemerintahan desa, menjadi peran sangat penting untuk mensejahterakan rakyat Indonesia di pedesaan.

⁵ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, hlm 1.

Desa adalah wilayah yang ditempati dengan sebuah kehidupan dimana saling mengenal satu sama lain dikarenakan kerabat, sanak saudara. Kehidupan di desa mengedepankan tenggang rasa terhadap sesamanya, saling berbaur menjiwai dengan semangat *gotong royong*. Memiliki adat istiadat yang relatif sama, akan tetapi sedikit berbeda dalam tata cara menyelenggarakan tradisinya. Dalam masyarakat Jawa sering tersirat dengan istilah *deso mawa cara negoro mawa toto*, yakni berarti setiap kebiasaan terletak berdasarkan kearifan lokal sesuai dengan hak asal usul di setiap daerah atau desa yang memiliki ciri khas masing-masing.

Sebagian besar penduduk desa memiliki mata pencaharian sebagai petani, pedagang dan nelayan. Desa yang memiliki letak geografis di pegunungan maupun dataran rendah biasa bekerja sebagai petani yang mengolah sawah atau kebun sehingga dapat menghasilkan pendapatan dari bercocok tanam. Pada desa di pesisiran pantai rata-rata bekerja menjadi nelayan untuk mencukupi kehidupan sehari-hari dari hasil melaut. Sebagian dari mereka yang tidak berperan menjadi petani maupun nelayan, berprofesi sebagai pedagang yang memasarkan hasil melaut/sawah atau kebun ke pasar-pasar induk dan lokal.

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 juga disebut sebagai masyarakat paguyuban

(*gemeinschaft*)⁶. Dikenal dalam kehidupan masyarakat jawa *Guyub rukun loh jinawi*, sebagai makhluk sosial masyarakat desa saling membutuhkan satu sama lain, seperti halnya teori filsuf Yunani kuno yang dicetuskan oleh Aristoteles dengan istilah *zoon politicon* atau dapat diartikan secara harafiah *zoon* “hewan” *politicon* “bermasyarakat”⁷. Menurut pendapatnya kodrat manusia adalah sebagai makhluk sosial, makhluk yang saling membutuhkan satu sama lain.

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 lain. Secara etimologis istilah desa berasal dari kata *swadesi* bahasa Sanskerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.⁸

Moh Hatta mengatakan bahwa berdasarkan kedaulatan, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, akan tetapi juga pada tiap tempat di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan perwakilan sendiri. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *Zelfbesturur* (Menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan

⁶ *Ibid*, hlm. 2

⁷ Novri Hp, “Zoon Politicon” <https://artiini.com.org/201602/pengertian-zoon-politicon/html> diakses pada 07 November 2018, 23:40

⁸ Moh. Fadli, Jazim, Mustafa, 2013, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, Malang, Universitas Brawijaya Press, hlm. 3.

yang lebih tinggi). Jadinya, bukan persekutuan yang besar, rakyat seumumnya mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri dan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama tetapi berlainan.⁹

Adapun tujuan pemerintahan daerah adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemeratan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Pemusyawaratan 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.

⁹ Moh, Hatta, 1953. *Kumpulan Karangan*. Bulan Bintang, Jakarta, Hlm. 68-69.

¹⁰ Andi Pangerang Moenanta, Syafaat Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah, cetakan 1*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, Hlm. 23.

3. Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa diwilayah kerjanya seperti kepala dusun.¹¹

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

- 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 Badan Permusyawaratan Desa¹²

Dalam wewenangnya sebagai penyampai aspirasi masyarakat, tugas dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa memiliki pengaruh

¹¹ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, Hlm. 73.

¹² *Ibid*, Hlm. 77-78

yang sangat sentral terkait kinerja, penyelenggaraan program kerja pemerintah desa. Menjadi tugas BPD untuk senantiasa mengkritisi dan memberikan masukan berdasarkan menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat.

Desa Argosari termasuk desa yang cukup luas, terdiri dari tiga belas dusun. Di Desa Argosari terdapat pemerintahan desa yaitu Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang salah satu wewenangnya adalah membentuk, merancang, dan mengesahkan peraturan desa. Peraturan desa digunakan untuk menentukan arah kebijakan, kejelasan, dan kepastian hukum masyarakat, berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat. Namun sejauh ini penulis menggali informasi dalam studi pendahuluan penelitian di Pemerintahan Desa Argosari belum memiliki peraturan desa yang bersifat luas, dalam arti disini baru memiliki peraturan desa yang bersifat wajib, seperti visi misi Kepala Desa, RAPBDes, RPJMDes.

Di Desa Argosari terdapat dua aliran sungai yang membentang yakni Sungai Progo dan Sungai Kalakan. Kondisi sungai tersebut mengindikasikan dapat tercemar akibat perilaku masyarakat Desa Argosari yang membuang sampah sembarangan ke sungai. Apabila hal tersebut terus menerus dibiarkan maka dapat mencemari Sungai di wilayah Desa Argosari.

Sebagai salah satu tugas Badan Permusyawaratan Desa adalah membawa aspirasi dari masyarakat Desa Argosari, melakukan tugas legislasi pada tingkat pemerintahan desa bersama Kepala Desa dalam merancang, membentuk, dan mengesahkan peraturan desa, supaya tercipta masyarakat Desa Argosari yang produktif, tertib, aman, sehat dan asri. Seharusnya untuk menindak lanjut perilaku penyimpangan sosial oleh masyarakat Desa Argosari tersebut, salah satunya dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan desa.

Penulisan hukum ini ingin menggali keilmuan dalam sudut pandang penelitian yuridis sosiologis, berjudul “Implementasi Peraturan Perundang-undangan terkait Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk Peraturan Desa di Desa Argosari Kecamatan Sedayu Kabupaten Bantul”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kinerja pemerintah Desa Argosari Kecamatan Sedayu Kabupaten Bantul dalam pembentukan peraturan desa.

B. Rumusan Masalah

Dari Latar Belakang yang telah penulis sampaikan dapat diambil rumusan masalah untuk dikaji dan diteliti, yakni:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk Peraturan Desa di Desa Argosari Kecamatan Sedayu Kabupaten Bantul?

2. Apakah hambatan dalam implementasi Peraturan Perundang-undangan terkait Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa dalam membentuk Peraturan Desa di Desa Argosari Kecamatan Sedayu Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukan penulisan hukum dan penelitian ini dimaksudkan:

1. Menggali ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi dan hukum sarana pemerintahan, serta mengetahui dan memahami pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa dalam pembentukan peraturan desa.
2. Mengetahui hambatan-hambatan Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa dalam membentuk peraturan desa di Desa Argosari.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari dilakukan penelitian ini harapan besarnya dapat berguna bagi penulis, aparat Pemerintahan Desa Argosari ataupun pihak terkait, baik secara praktis maupun teoritis yakni:

1. Teoritis
 - a. Mengembangkan wawasan ilmu kepada penulis untuk memperdalam Ilmu Hukum Administrasi Negara dan Ilmu Hukum Sarana Pemerintahan.
 - b. Menambah wawasan aparat pemerintahan Desa Argosari/pihak terkait dalam bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara dan Ilmu

hukum Sarana Pemerintahan dalam memahami peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi aparat pemerintahan desa dalam membentuk peraturan desa.

2. Praktis

- a. Aparat pemerintahan desa atau pihak terkait dapat mengimplementasikan peraturan perundang-undangan terkait peran dan fungsi dalam pembentukan peraturan desa.
- b. Sebagai bahan acuan masyarakat Desa Argosari dalam memperjuangkan hak-haknya terhadap terselenggaranya Pemerintahan Desa di Desa Argosari.