

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah era reformasi berbagai perubahan telah dilakukan di dalam berbagai bidang aspek ketatanegaraan. Amademen terhadap UUD 1945 menjadi momok terhadap perubahan yang mendasar dalam proses menuju negara demokratis yang di cita-citakan. Sebagai dasar hukum atas hukum – hukum yang berlaku di Indonesia, dengan terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 mengakibatkan perubahan terjadi di segala aspek ketatanegaraan.

Berbagai pasal dalam UUD 1945 yang dirasakan tidak sesuai dengan cita – cita reformasi diamandemen, baik direvisi, di tambah atau bahkan dicabut. Salah satu pasal yang terkena amandemen adalah Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 18 ditetapkan antara lain:

- Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.
- Di daerah-daerah yang bersifat otonom (streek and locale rechtsgemeenshappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena didaerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar

permusyawaratan. Negara Indonesia merupakan suatu *eenheidsstaat* (negara kesatuan), maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah dalam lingkungan yang bersifat *staat* (negara) juga. Pasal ini menjadi payung hukum bagi pelaksanaan sistem desentralisasi yang lebih dikenal masyarakat sebagai otonomi daerah.

Dasar di terapkannya otonomi disebabkan campur tangan pemerintah pusat yang terlalu jauh dalam kewenangan rumah tangga pemerintah daerah selama masa orde baru berlangsung. Hal ini mengakibatkan terjadinya berbagai kekurangan daerah akibat dari ketidakmerataan pembangunan, keterlambatan dalam segala bidang kehidupan di daerah karena harus menunggu keputusan dari pusat terhadap segala permasalahan yang muncul. Pada masa orde barupun, pemerintah menerapkan berbagai penyeragaman dalam berbagai hal seperti nama pedesaan dimana semua pedesaan di seluruh Nusantara dinamakan dengan desa seperti di Pulau Jawa (padahal di tempat lain dikenal dengan Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, dan lain-lain). Mengutip tulisan Dian Sudiono (Beratha, 1928:28) menyebutkan bahwa:

“Istilah desa tidak dipakai di seluruh daerah di Indonesia, masing-masing daerah menggunakan istilah sendiri-sendiri sesuai bahasa daerahnya sebagai contoh di Aceh memakai nama Gampong atau Meunasah, di Batak menyebutnya Huta atau Kuta, di Minangkabau menyebutnya Nagari, di Sumatera bagian Timur menyebutnya Mendopo atau Marga, di Lampung menyebutnya Dusun atau Tiuh, di Minahasa menyebutnya Wanua, di Ujung Pandang menyebutnya Gaukang, dan banyak lagi istilah lainnya.”

Penerapan otonomi daerah dengan payung hukum Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengatur kewenangan daerah dari mulai pemerintah tingkat I (Provinsi) dan Pemerintah Tingkat II (Kabupaten / Kota)

termasuk desa sebagai lembaga pemerintahan terkecil di bawahnya. Akan tetapi untuk pemerintahan desa, kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa diharapkan pemerintah Desa dalam menjalankan pemerintahannya bisa lebih baik lagi dari sebelumnya. Akan tetapi kurangnya sosialisasi di awal diberlakukannya, menurut perangkat Desa Neglasari bahwa mereka belum dapat sepenuhnya melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa termasuk didalamnya tentang peran BPD dalam salah satu fungsinya bersama-sama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Hal ini dikarenakan mereka belum sepenuhnya memahami maksud dari Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa ini.

Istilah lembaga yang dikenal dengan *Badan Permusyawaratan Desa* (BPD) di tiap – tiap Desa atau sebutan lain bagi desa memiliki istilah yang berbeda.. BPD memiliki fungsi legislasi atas fungsi eksekutif yang di miliki oleh Pemerintah Desa. Hal ini di karenakan BPD lebih berfungsi dalam menetapkan Peraturan Desa (Perdes) bersama – sama dengan Pemerintah Desa. Undang – Undang mengamanatkan BPD untuk dapat berperan besar menurut fungsinya sekaligus sebagai mitra bagi pemerintah desa sehingga di harapkan mampu mendorong dan mengawasi jalannya pemerintahan Desa serta bersama – sama dalam memajukan Desa.

Menurut pengamatan penulis pada tiga desa yang berbeda yaitu hasil pra observasi di satu desa dari tiga desa tersebut, menemukan fakta diantaranya bahwa Pemerintah Desa belum memperoleh sosialisasi yang maksimal tentang Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintah Daerah, serta fakta yang sama tentang BPD, yaitu kurang maksimalnya fungsi dari BPD seperti apa yang seharusnya menurut Peraturan Pemerintah. Hal ini lebih dikarenakan oleh kesibukan para anggota BPD (termasuk ketua di dalamnya) yang nota bene masing – masing telah memiliki pekerjaan (mata pencaharian) tetap sebelum diangkat menjadi anggota BPD. Kesibukan inilah yang menjadikan para anggota BPD sedikit banyak tersita waktu mereka untuk kesibukannya masing – masing sementara kesempatan untuk menjalankan tugas sebagai anggota BPD begitu kurang. Hal ini tentu saja berbeda dengan pemerintah Desa yang lebih fokus terhadap tugasnya karena memang jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa adalah pekerjaan mereka sehingga dapat bekerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya secara maksimal.

Sementara itu karena sosialisasi terhadap Peraturan Pemerintah yang baru masih terhambat maka berpengaruh pada berbagai hal program kerja seperti dalam pembentukan BPD. Sesuai amanat Pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005:

“Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat”.

Masalah ini menimbulkan dampak negatif bagi kemajuan desa, terutama terkait dengan tugas BPD dalam menetapkan Peraturan Desa bersama – sama dengan

Pemerintah Desa. Betapa tidak, BPD dapat memberikan kontribusi yang berarti melalui pemikiran dan ide – ide yang berakar dari aspirasi masyarakat Desa.

Setiap Desa secara otomatis memerlukan Peraturan Desa sebagai payung hukum dalam melaksanakan setiap kebijakan Pemerintahan Desa. Peraturan Desa harus mendapatkan persetujuan dari BPD sebelum di tetapkan. Meskipun dalam kenyataan di temukan berbagai masalah yang saling berkaitan, namun Pemerintah Desa dan BPD harus tetap menjalankan aturan yang telah ditetapkan. Mekanisme penyusunan Peraturan desa harus sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa sebagai payung hukumnya, dimana Peraturan Daerah (Perda) yang akan menjadi penjabarannya.

Melihat data – data dan fakta – fakta yang telah penulis uraikan, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti proses penyusunan Peraturan Desa di tengah – tengah permasalahan yang telah diungkapkan tersebut untuk dicari jawabannya atas pertanyaan ; langkah seperti apa yang ditempuh oleh pemerintah desa bersama – sama dengan BPD agar penyusunan Peraturan Desa (Perdes) dapat terlaksana dan memenuhi syarat – syarat yang telah di tetapkan menurut payung hukumnya. Maka dari itu penulis akan melakukan penelitian sebagai bahan penyusunan skripsi dengan judul : *“Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa” (Studi Deskriptif Analitis Di Desa Neglasari Kecamatan Banjaran Kabupaten Bandung).*

B. Fokus Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada masalah “Bagaimanakah proses penyusunan Peraturan Desa di Desa Neglasari Kecamatan Banjaran menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa?”. Berdasarkan latar belakang masalah diatas dan untuk membatasi studi agar tujuan dapat dicapai sesuai dengan sasaran dan untuk mempermudah penelitian penulis membatasi masalah yang akan dibahas, yaitu:

1. Apakah dalam penyusunan Peraturan Desa di Desa Neglasari Kecamatan Banjaran telah sesuai dengan peraturan perundangan sebagai payung hukumnya?
2. Bagaimanakah tata cara atau mekanisme penyusunan peraturan desa Neglasari Kecamatan Banjaran menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa?
3. Kendala-kendala apakah yang muncul dalam proses penyusunan peraturan desa di Desa Neglasari Kecamatan Banjaran?
4. Bagaimanakah upaya yang dilakukan Pemerintah Desa maupun BPD desa Neglasari Kecamatan Banjaran untuk menyelesaikan kendala-kendala yang muncul dalam proses penyusunan Peraturan Desa?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan penyusunan Peraturan Desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Tujuan khusus penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah penyusunan peraturan desa di Desa Banjaran telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui bagaimana tata cara atau mekanisme penyusunan peraturan desa.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang muncul dalam proses penyusunan peraturan desa.
4. Untuk mengetahui upaya penyelesaian terhadap kendala-kendala yang muncul.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis
Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan keilmuan pada umumnya dan khususnya bagi ilmu hukum tata negara dan ilmu pemerintahan daerah.

2. Secara praktis
 - a. Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai mekanisme penyusunan peraturan desa.
 - b. Memberikan sumbangan pemikiran baik secara khusus maupun secara umum kepada Pemerintah Desa dan BPD dalam menjalankan kerjanya.

E. Batasan Istilah

Untuk menghindari kesalah pahaman dalam penafsiran istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka akan dijelaskan beberapa istilah tersebut. Adapun istilah-istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Desa

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, yaitu :

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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 dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Desa berdasarkan Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, yaitu:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

2. Peraturan Desa

“Peraturan Desa adalah semua peraturan desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan dan telah mendapatkan persetujuan Badan Perwakilan Desa.” (HAW. Widjaja, 2003: 94).

3. Undang-Undang

Undang-Undang ialah suatu peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa negara. (Kansil, 1989: 46).

“Undang-Undang adalah suatu bentuk Peraturan perundangan yang diadakan untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR.” (Kansil, 1989: 55).

4. Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, yaitu: “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Selanjutnya yang dimaksud dengan Pemerintahan daerah menurut Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, yaitu:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan 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.”

5. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa menurut Penjelasan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005:

“Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah desa.”

F. Metodologi Penelitian.

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis, merupakan penelitian deskriptif analitis yaitu menggambarkan secara sistematis fakta-fakta yang menyangkut masalah mengenai mekanisme penyusunan peraturan desa di desa Banjaran.

2. Metode Pendekatan

Menurut Dian S. (Ali, 1984:54) menuliskan bahwa metode penelitian adalah suatu cara untuk memperoleh pengetahuan atau memecahkan suatu permasalahan yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, karena dipergunakan untuk meneliti kejadian-kejadian yang sedang berlangsung dan berhubungan dengan kondisi saat ini.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ditekankan kepada data sekunder atau data kepustakaan sesuai dengan sifat yuridis-normatif yang akan ditunjang oleh wawancara. Dengan demikian maka penelitian dilakukan melalui tahap:

- a. Orientasi dan memperoleh gambaran umum
- b. Eksploitasi fokus atau masalah dan analisis data
- c. Tahap pengecekan hasil penelitian (prosedur “Member Check” .I)

4. Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh dengan teknik:

- a. Studi Dokumen adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel berupa catatan, transkrip, buku-buku, surat kabar, majalah, prasasti dan sebagainya. Dian S. (Arikunto, 1993:202).
- b. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. (Moleong, 1988:183)
- c. Observasi adalah pengamatan yang dilakukan secara langsung terhadap objek penelitian. Dengan observasi kita peroleh gambaran yang lebih jelas tentang kehidupan sosial yang sulit diperoleh dengan metode lainnya. Dian S. (nasution, 1988:122).

5. Analisis data

Data hasil temuan atau penelitian yang diperoleh penulis, dianalisis dengan menggunakan metode analisis normatif kualitatif, yaitu mengelompokkan masalah-masalah yang ada sehingga tidak menggunakan rumus matematis dan statistik.

Bodgan dan Taylor (1975 : 5) mendefinisikan “metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa: kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati”.

G. Subjek dan Lokasi Penelitian

Dalam tulisan Diah S.(Suharsimi: 96:114), Subjek penelitian adalah orang yang dapat merespon atau menjawab dan memberikan informasi tentang pertanyaan-pertanyaan dari penelitian. Subjek dalam penelitian ini adalah Kepala Desa, Sekertaris Desa, Aparat Perangkat Desa, BPD serta tokoh masyarakat yang terlibat dalam proses penyusunan peraturan desa di Desa Neglasari dengan jumlah sesuai dengan yang diwawancarai.

Adapun lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah Lingkungan Kantor Pemerintahan Desa Neglasari Kecamatan Banjaran Kabupaten Bandung.