

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Terbitnya Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 1999 yang baru saja diganti dan dirubah dengan Undang undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah harus diakui memang menimbulkan banyak fenomena sosial ditengah-tengah masyarakat desa, khususnya dalam dunia politik, hukum dan budaya. Dengan berlakunya undang-undang ini maka telah terjadi pergeseran sebahagian besar pelaksanaan tugas pemerintahan yang sangat signifikan, yakni beralihnya pelaksanaan tugas pemerintahan yang sebahagian besar telah dilakukan di daerah Kabupaten dan Kota. Hal ini dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, yakni penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (Pusat) kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Salah satu bagian penting dari azas desentralisasi ini adalah kesatuan yang mengatur tentang bagaimana hubungan antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Desa, antara lain sampai dengan pemberian tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Dalam mewujudkan demokrasi desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan bagian dari Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa. Badan Permasyarakatan Desa atau yang disebut dengan nama lain keanggotaannya dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan, berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan

aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengawasan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa memang tidak diatur secara konkrit di dalam perundang-undangan ini, apakah sampai kepada pengawasan penyelenggaraan pemerintahan atau hanya sebatas pengawasan politik

Ada persepsi fungsi BPD ini sering menimbulkan perselisihan dengan jajaran pemerintah desa yang berdampak kepada terjadinya pengelompokan-pengelompokan di tengah-tengah warga desa yang kerap menimbulkan riak-riak perpecahan. Dengan dalih menyalurkan aspirasi masyarakat dan dalam konteks melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, anggota BPD sering dianggap melakukan fungsinya secara berlebihan sehingga tugas apapun yang diperbuat oleh pemerintah desa sering ditanggapi miring, tidak efektif dan cenderung menilai semua tugas yang dilakukan oleh aparat pemerintah desa itu salah.

Dalam kenyataannya, banyak oknum pejabat pemerintah desa melakukan tugasnya didorong atas dasar rasa tanggung jawab moral sebagai orang-orang yang telah diberi kepercayaan untuk mengemban amanat warga desa. Hal itu dilakukan bukan semata karena honor yang diterima, karena honor yang diterima dari Pemerintah Kabupaten sesungguhnya tidak cukup untuk menghidupi kebutuhan sebuah keluarga apalagi banyak biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk menjamu tamu – tamu yang sering datang dari kabupaten dalam rangka kunjungan dinas ke desa yang harus ditanggung secara pribadi oleh para pejabat desa .

Desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan yang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten. Di dalam Undang-undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 hal ini juga disebutkan dengan tegas tentang ketentuan bahwa di desa dibentuk "Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa" (BPD), yang diuraikan lebih lanjut dengan penjelasan, Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dan perangkat desa, sedangkan Badan Permusyawaratan Desa yang keanggotaannya dipilih dari dan oleh penduduk desa berdasarkan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan Dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 pada Pasal 209 disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Adanya lembaga baru dalam sistem pemerintahan desa sebagaimana yang diisyaratkan oleh perundang-undangan telah menimbulkan suasana di desa kurang kondusif, oleh karena adanya kelompok-kelompok yang berbeda pandangan bahkan cenderung menimbulkan perpecahan di desa. Pemerintah desa dalam hal ini Kepala Desa sebagaimana lazimnya selain melaksanakan tugas-tugas pemerintahan juga melaksanakan tugas-tugas pembangunan dan kemasyarakatan yang didalamnya antara lain menggunakan potensi masyarakat desa untuk membangun desa, misalnya menggerakkan masyarakat untuk bergotong royong membangun jalan, membuka atau memperbaiki irigasi, melakukan gerakan kebersihan, melakukan penghijauan, siskamling dan sebagainya. Namun niat baik yang dilakukan oleh prakarsa pemerintah desa ini sering menimbulkan persoalan baru.

Ide kepala desa untuk membuka atau memperbaiki saluran irigasi baru misalnya sering ditentang oleh BPD karena dianggap belum mendapat rekomendasi dari pihak BPD. Apalagi jika menyangkut partisipasi dukungan dana dari masyarakat kalau tidak mendapat “ restu ” dari BPD sering menjadi polemik desa bahkan menjadi polemik hukum. Pada dasarnya kepala desa ingin suatu ide pembangunan itu dapat diwujudkan segera tanpa harus melalui rapat-rapat yang bertele-tele. Namun kehadiran lembaga BPD sering dianggap menjadi penghambat atau mengganggu keadaan yang telah membudaya dalam masyarakat desa. Bahwa akibat banyaknya kritikan, tantangan dan sikap-sikap yang sering dianggap menyudutkan dari lembaga BPD telah menimbulkan beban mental bagi pemerintah desa dalam hal ini kepala desa dan aparatnya. Akibatnya aparatur pemerintah desa akhirnya menjadi sering bersikap apatis terhadap ide untuk menggerakkan masyarakat dalam membangun desa.

Ada yang berpendapat fungsi BPD sering menjadi polemik ditengah-tengah masyarakat desa sehingga sering terjadi kesalahpahaman antara Pemerintah Desa dengan BPD dan penetua/tokoh-tokoh masyarakat desa dengan lembaga BPD yang sering dianggap terlalu berlebihan dalam melaksanakan fungsinya di masyarakat. Hal inilah yang mendorong penulis untuk mengadakan penelitian, mengapa hadirnya BPD di tengah warga desa di kabupaten Dairi dianggap oleh sebagian warga desa, justru menimbulkan riak-riak ketidakharmonisan di desa.

1.2 Identifikasi Masalah

Dari uraian-uraian diatas maka dapat diambil suatu identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Terdapat perbedaan pemahaman tujuan dan fungsi oleh kedua lembaga pemerintahan desa dalam tugas-tugas pemerintahan dengan penonjolan kedudukan lembaga masing-masing ditengah-tengah masyarakat desa.
2. Terdapat gejala-gejala perpecahan ditengah-tengah masyarakat desa yang pro dan kontra terhadap kebijakan Kepala Desa selaku pelaksana pemerintahan desa yang merasa diawasi oleh lembaga BPD, maupun yang pro dan kontra terhadap pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh lembaga BPD yang sering dianggap berseberangan dan menghambat pelaksanaan tugas-tugas praktis pemerintah desa .
3. Terdapat pergeseran nilai dan fungsi lembaga tradisional maupun kedudukan tokoh-tokoh masyarakat akibat kedudukan yang tidak formal dalam kelembagaan desa dengan terbentuknya lembaga BPD yang memiliki legalitas sebagai perwakilan desa .
4. Adanya beban mental bagi aparat pemerintah desa, karena beberapa kasus telah timbul akibat dilaporkan oleh BPD ke pemerintah atasan maupun ke aparat hukum, atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah desa dalam rangka pembangunan desa khususnya yang terkait dengan penggunaan anggaran .

1.3 Perumusan Masalah

Dari uraian diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Sejauh mana pemahaman lembaga Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 yang telah diubah dan diganti dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan desa.

2. Sejah mana peranan lembaga BPD dikaitkan dengan kedudukan dan fungsi tokoh-tokoh adat maupun tokoh-tokoh masyarakat yang selama ini pendapatnya didengar dan menjadi panutan dalam kebijakan desa sebelum adanya UU No.22 Tahun 1999.
3. Sejah mana keberadaan tokoh-tokoh masyarakat dalam mewujudkan solidaritas dan integritas masyarakat dalam proses pembangunan desa dan mitra pemerintah desa.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengungkapkan mengapa sering timbul permasalahan pelaksanaan tugas-tugas dalam Pemerintahan Desa yakni antara Pemerintah Desa dengan lembaga desa yang baru dibentuk dengan undang-undang otonomi daerah yang disebut dengan Badan Permusyawaratan Desa.
2. Mengungkapkan lebih lanjut apakah peraturan-peraturan yang mengatur tentang Pemerintahan Desa termasuk kelembagaan yang ada sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yo. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memadai untuk menjelaskan tentang peranan dan tugas masing-masing lembaga desa maupun hubungan antar lembaga desa maupun hubungannya dengan lembaga-lembaga tradisional dan tokoh-tokoh masyarakat yang telah ada sebelumnya.
3. Mengungkapkan tentang peranan BPD dalam proses kehidupan masyarakat desa baik dari sudut yuridis formil maupun kenyataan formal, setelah dibentuk dan resmi diberlakukan di Kabupaten Dairi berdasarkan Peraturan Daerah No.5 Tahun 2000.

1.5 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Diharapkan dapat memberikan masukan tentang fungsi peran dan arti para tokoh-tokoh adat, tokoh-tokoh masyarakat, ulama dan para tetua yang selama ini telah menjadi bagian dari kehidupan pembangunan masyarakat desa dan mengambil langkah-langkah perbaikan hubungan yang harmonis dan diharapkan terjalinnya mitra kerja sama yang baik antar lembaga pemerintahan desa.
2. Masyarakat desa dapat lebih memahami tentang kehadiran dan fungsi lembaga badan permusyawaratan desa yang hadir/dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 22 tahun 1999 Yo. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.
3. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat di dalam mengevaluasi tujuan tentang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kedua lembaga desa untuk menjadi bahan materi pembuatan peraturan daerah atau masukan bagi penyempurnaan Undang-undang tentang otonomi daerah.
4. Secara praktis, hasil penelitian dapat memberi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Dairi dan Pemerintah kabupaten lain dalam mengambil langkah-langkah dan kebijakan jika ditemukan permasalahan yang sama demi harmonis dan suksesnya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan desa.
5. Secara teoritis hasil penelitian ini akan menghasilkan hal-hal yang menjadi penyebab timbulnya permasalahan antara Pemerintah Desa dengan BPD yang juga berakibat adanya perpecahan antar sesama warga desa yang pro maupun kontra terhadap masing-masing lembaga desa.