

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintah Desa dijelaskan bahwa yang dimaksud desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka melaksanakan wewenang yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa, maka dibentuklah pemerintah desa. Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh kepala desa dan perangkat desa serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala desa dan perangkat desa merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa berperan sebagai lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah memperkuat pemerintahan desa dalam melaksanakan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara demokratis sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis, salah satunya berkaitan dengan fungsinya dalam proses pemilihan kepala desa. Undang-undang no. 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) menyebutkan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa Kab. Lumajang, pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa setempat

dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala Desa adalah pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. BPD yang selanjutnya disebut BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Dalam Undang-undang Desa juga mengatur mengenai adanya panitia kepala desa yang bertugas mengadakan penjurian dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa. Regulasi pemilihan kepala desa yang diatur dalam Undang-undang Desa merupakan hal yang baru sehingga membutuhkan penyesuaian dengan kondisi masyarakat desa dan tatanan desa itu sendiri.

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Terkait Pemilihan Umum, dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan pemilihan umum, selanjutnya disebut pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi pada umumnya, istilah "pemilu" lebih sering merujuk kepada pemilihan anggota legislatif dan presiden yang diadakan setiap 5 tahun sekali. Keterlibatan seluruh masyarakat dalam pemilihan umum merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang demokratis. Termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa yang selanjutnya disingkat Pilkades. Pilkades dalam penyelenggaraannya dipilih langsung oleh rakyat, bersifat langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dan tahapan penyelenggaraannya sama dengan Pilpres dan Pilkada kendati demikian Pilkades tidak dimasukkan dalam rezim pemilu yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 terkait Pemilu.

Pentingnya peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam proses pelaksanaan pemilihan kepala desa sepertinya belum menyentuh pada penyelesaian-penyelesaian pelanggaran dalam pemilihan kepala desa. Peran BPD belum diikuti dengan pengawasan pada proses pemilihan kepala desa. Hal tersebut menunjukkan adanya disfungsi dari peran BPD. Terbukti dengan adanya beberapa

permasalahan yang terjadi pada saat pemilihan kepala desa misalnya, praktik money politic (politik uang). Pembahasan mengenai BPD dalam Undang-Undang (UU No.32 Tahun 2004), pasal 209 dinyatakan bahwa BPD berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Demikian juga dengan masa jabatan BPD, mereka hanya bisa menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan. Dari penjelasan di atas BPD hanya mempunyai 2 (dua) fungsi saja sebagaimana yang dijelaskan pasal 209. Berbeda dengan Undang-undang yang berlaku sekarang yaitu UU RI Nomor 6 Tahun 2014 yang terdapat dalam (pasal 55) dijelaskan bahwa BPD mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu membahas dan menyepakati rancangan peraturan Desa bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, serta melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Pelaksanaan fungsi Pemerintah Desa yang efektif mutlak diperlukan. Pemerintah Desa merupakan lembaga yang memiliki peran dan potensi yang cukup besar dalam membangun dan mengelola pemerintahan di desa. Pemerintah Desa selaku eksekutif di desa, berperan aktif dalam menentukan kebijakan maupun pelaksanaan pembangunan di desa. Selain itu, Pemerintah Desa harus mampu membangun kemitraan, baik dengan BPD, pihak swasta maupun masyarakat itu sendiri. Dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Lumajang, dibentuk Panitia Pemilihan Kabupaten. Sebagaimana yang dimaksud yaitu merencanakan, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten, melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan Kepala Desa terhadap panitia pemilihan kepala Desa tingkat Desa. Dengan demokrasi pemerintahan Desa yang merupakan sub sistem penyelenggaraan pemerintah yang bersifat Otonom, dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat setempat.

Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu: terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; terganggunya akses terhadap pelayanan publik; terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender. Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Kepala Desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk Desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Sedangkan pengisian jabatan dan masa jabatan Kepala Desa Adat berlaku ketentuan hukum adat di Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Khusus mengenai pemilihan Kepala

Desa dalam Undang-Undang ini diatur agar dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota dengan maksud untuk menghindari hal negatif dalam pelaksanaannya. Pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah Desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang sepanjang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan pemilihan Kepala Desa secara serentak, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan. Jabatan Kepala Desa Adat diisi berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi Desa Adat. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa Adat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat menetapkan pejabat yang berasal dari masyarakat Desa Adat yang bersangkutan.

Dalam kerangka otonomi daerah, salah satu komponen yang masih perlu dikembangkan adalah wilayah pedesaan. Eksistensi desa memiliki arti penting dalam proses pembangunan pemerintahan dan kemasyarakatan, untuk mewujudkan kemandirian pelaksanaan pembangunan yang berbasis pada wilayah pedesaan, artinya pembangunan pedesaan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang bersifat menyeluruh. Agar program pemerintah berjalan efektif maka perlu adanya kepemimpinan aparatur Desa dalam mengelola atau mengarahkan masyarakat dengan tujuan berpartisipasi dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Semakin pentingnya kedudukan politik kepala desa, baik dalam artian administrative maupun politik kekuasaan, jabatan desa dapat menjadi ukuran naik turunnya status social. Pejabat desa mempunyai kekuasaan atau sumber-sumber ekonomi desa, mempunyai pengaruh dalam menyalurkan pelayanan social dan pembangunan.

Kekuasaan untuk menentukan fasilitas sederhana cukup menjadi alasan adanya persaingan dalam pemilihan aparat desa. Dalam kondisi realitas, meskipun telah diamanahkan oleh Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014, lembaga BPD di Desa Rowokangkung Kecamatan Rowokangkung Kabupaten Lumajang belum sepenuhnya melaksanakan tugas pokoknya. Selain itu BPD juga perlu memberikan fungsi pengawasan yang kuat kepada kepala Desa dalam

menjalankan roda pemerintahan di Desa Rowokangkung Kecamatan Rowokangkung Kabupaten Lumajang, agar dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan terhadap pelaksanaan peraturan Desa dan penimpangan terhadap APBDes. Menjelang Pemilihan Kepala Desa (Pilkada) Serentak 2019, 158 Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melakukan persiapan yang difasilitasi oleh Inspektorat Kabupaten Lumajang di Aula BKD, Selasa (19/03/2019). Wakil Bupati Lumajang, Indah Amperawati yang hadir dalam kesempatan tersebut mengimbau agar Pilkades Serentak 2019 disiapkan semaksimal mungkin, terutama peran pimpinan wilayah baik Camat maupun Kepala Desa dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang kondusif.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di 6 Desa di wilayah Kecamatan Rowokangkung berjalan lancar dan aman. Masyarakat di kecamatan terkenal kawasan banjir disaat musim hujan bisa menggunakan hak pilihnya dengan nyaman. Dari informasi dari warga, aparat desan, kecamatan dan keamanan. Ada 6 kades terpilih dari 6 Desa di Kecamatan Rowokangkung. Camat Rowokangkung, Arif Efendi mengaku sangat bangga dengan masyarakat di 6 desa bisa melaksanakan Pilkades dengan aman dan kondusif dengan kades yang terpilih di desa Rowokangkung adalah Totok Hariyanto. Sehingga, pilihan calon kepala desanya untuk bisa membangun daerahnya sudah sesuai dengan mekanisme aturan. Meski sudah berlalu, pemilihan Kepala Desa Rowokangkung, kecamatan Rowokangkung Kabupaten Lumajang masih menimbulkan polemik. Polemik tersebut diutarakan oleh salah seorang masyarakat bernama Wahid, yang menurutnya juga didukung oleh seluruh calon kepala desa yang gagal terpilih. Sebelumnya, pada 18 Desember lalu, Totok Hariyanto memenangkan pemilihan kepala desa (pilkades) Desa Rowokangkung dari 4 calon. Namun kemenangan Totok, oleh calon yang lain, dinilai cacat hukum karena disinyalir menggunakan ijazah abal-abal. Dugaan tersebut diungkapkan Wahid, yang merupakan orang tua dari salah satu calon, pada Gempurnews pada 4 Januari 2019. Lantas Wahid menjelaskan dugaan tersebut dia utarakan karena melihat kejanggalan fotokopi ijazah Totok Hariyanto. Kejanggalan tersebut, menurut Wahid, terlihat dari tandatangan kepala sekolah, dan stempel sekolah. Selain itu, Wahid juga mengaku pernah mendapat pengakuan dari alumnus sekolah pada tahun tersebut yang

menyatakan bahwa Totok Hariyanto memang pernah sekolah di SMP Muhammadiyah 4 Sidorejo, namun tidak sampai lulus. Wahid juga mengungkapkan, saat dirinya meminta panitia pilkades menunjukkan ijazah asli dari Totok, selalu menghindar. Wahid menyampaikan, pihaknya akan terus mempermasalahkan keabsahan ijazah Totok selama belum ada bukti konkret dari pihak terkait.

Terkait dugaan tersebut, hingga berita ini diturunkan, belum berhasil menemui panitia pilkades. Sementara itu, dari hasil penelusuran berbekal fotokopi ijazah dari Wahid, ke Dinas Pendidikan Kabupaten Lumajang, ditemukan jawaban melalui kabid SMP Suryadi, bahwa nomor registrasi ijazah milik Totok Hariyanto belum ditemukan. Namun, Suryadi menegaskan akan menelusuri keberadaan lembaga pendidikan tersebut.

Demi menjaga wilayah agar tetap aman dan kondusif, Tiga Pilar Kecamatan Rowokangkung melakukan Patroli Gabungan pemantauan wilayah, di Desa Rowokangkung Kabupaten Lumajang, Jawa Timur, Jum'at (13/12/2019) malam. Danramil 0821/16 Rowokangkung Kapten Czi Heri Cahyono dalam patroli tersebut mengatakan, bahwa dirinya meminta agar keamanan wilayah menjelang pelaksanaan pemilihan kepala desa serentak tahun 2019 harus ditingkatkan, dan masyarakat diharapkan juga ikut berpartisipasi menyukseuskannya. Selain melakukan patroli pemantauan wilayah, TNI-POLRI yang bertugas juga diminta untuk melaksanakan Komunikasi Sosial (Komsos) dengan warga sekitar yang melakukan sistem keamanan deaa (Siskamling) untuk membahas terkait situasi keamanan di Desa Rowokangkung. Sementara itu, Kapolsek Rowokangkung Iptu Sajito mengatakan, bahwa dalam setiap pelaksanaan patroli wilayah, pihaknya juga selalu memberikan imbauan kepada para warga masyarakat untuk ikut bersama-sama peduli dalam menjaga, dan mencegah terjadinya tindakan kriminal.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembahasan latar belakang diatas untuk pemilihan kepala desa di desa Rowokangkung, berikut ini merupakan rumusan masalah mengenai bagaimana peran Badan Permusyawaratan Desa pada pemilihan kepala desa tahun 2019 di desa Rowokangkung kecamatan Rowokangkung kabupaten Lumajang?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Badan Permusyawaratan Desa pada pemilihan kepala desa tahun 2019 di desa Rowokangkung kecamatan Rowokangkung kabupaten Lumajang

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Praktis**

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan umpan balik kepada Pemerintah Kabupaten Jember, khususnya Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Rowokangkung Kecamatan Rowokangkung Kabupaten Lumajang.

#### **1.4.2 Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi literasi Ilmu Pemerintahan, bidang pengelolaan keuangan dan kekayaan, khususnya dalam pengembangan kapasitas aparatur, identifikasi kompetensi yang dibutuhkan aparatur, transformasi kompetensi ke dalam diri aparatur, baik untuk kepentingan kemandirian maupun kerjasama.

