

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara kepulauan, dengan luas wilayah mencapai 4,8 juta Km² dengan 1,9 juta Km² diantaranya merupakan daratan yang terpecah berupa 13.667 pulau dengan jarak sekitar 5.110 Km dari timur ke barat dan 1.880 Km dari utara ke selatan (Colin MacAndrews, 1995:8). Untuk mengurus negara yang demikian besar dan luasnya, maka dibutuhkan strategi pemerintahan yang mantap. Untuk mewujudkan hal tersebut Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan melalui UUD 1945 pasal 18 yang menyatakan “pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak atas asal-usul daerah yang bersifat istimewa”.

Berdasarkan undang-undang tersebut, maka daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula dalam daerah kota dan kabupaten, selanjutnya daerah kabupaten dibagi dalam daerah yang lebih kecil yaitu desa (penjelasan pasal 18 UUD 45). Pembagian wilayah Indonesia ke dalam daerah besar kecil seperti yang termaktup di atas dimaksudkan untuk lebih mempermudah jalannya roda pemerintahan, juga proses pembangunan yang akan dan sedang dilakukan, dan terciptanya stabilitas ekonomi dan politik yang mantap. Bayu Surianingrat (1985: 23) mencatat, setiap negara, betapun kecilnya harus

membagi wilayahnya dalam bagian-bagian yang lebih kecil untuk mencapai penyelenggaraan pemerintahan secara efisien.

Indonesia di bawah Pemerintahan Orde Baru dalam menjalankan kekuasaannya lebih mengedepankan sentralisasi kekuasaan ketimbang desentralisasi. Desentralisasi kekuasaan sebenarnya telah dijalankan, namun dalam perkembangannya mengalami pergeseran menjadi sentralisasi. Pergeseran ini dilakukan oleh pemerintah untuk mengamankan dan melancarkan proses pembangunan. Bambang Yudoyono (2001: 2) mencatat setidaknya telah terjadi enam kali perubahan atau penyempurnaan terhadap undang-undang yang mengatur tentang desentralisasi/otonomi daerah, dan terakhir UU No. 22 Tahun 1999 merupakan undang-undang ketujuh yang mengatur tentang otonomi daerah.

Sentralisasi kekuasaan yang dilakukan Orde Baru terlihat dengan jelas dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang Undang No. 5 Tahun 1979 (Lapera, 2000: 90). UU No. 5 Th 1974 pada dasarnya mengatur tentang otonomi daerah, namun definisi otonomi daerah yang melekat pada undang-undang tersebut tidak sesuai dengan konsep otonomi daerah yang semestinya (Michael Morfit, dalam Colin MacAnderson dan Ichlasul Amal, 1995: 70). Undang-undang ini menetapkan dengan jelas bahwa esensi dari otonomi daerah lebih merupakan suatu kewajiban ketimbang suatu hak, khususnya tugas daerah untuk berpartisipasi dalam pembangunan yang diartikan sebagai upaya untuk meningkatkan kemakmuran rakyat. Dengan kewajiban seperti ini pemerintah daerah hanya berwenang melaksanakan kekuasaan yang telah dilimpahkan/diserahkan oleh pusat kepadanya, bagaimanapun juga kewenangan pemerintah nasional (pemerintah pusat) tetaplah yang tertinggi, dan daerah hanya

mempunyai hak serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus kewenangannya berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku yang telah ditetapkan oleh pemerintah nasional (pemerintah pusat).

Undang Undang No. 5 Tahun 1979 mengatur tentang pemerintahan desa (UUPD). Dalam undang-undang ini desa diartikan sebagai wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (ps. 1.a.). Dalam rumusan tersebut kendati memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah camat, dengan sendirinya desa merupakan representasi pemerintah pusat.

Pada bagian lain, kebijakan UUPD No. 5 Tahun 1979, menyebutkan bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintah desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif. Dengan konsep tersebut pemerintah pusat tidak hanya menempatkan desa sebagai ujung tombak, alas kaki (unit terbawah), melainkan juga beritikad untuk menyeragamkan desa atau komunitas-komunitas di masyarakat lokal dalam skema yang sama. Keragaman desa tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan

objektif, justru sebaliknya merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif. Dengan model ini menjadi mudah dipahami bila berbagai instrumen demokrasi di tingkat desa tidak bisa berkembang.

Bambang Hidayana (2000) menyatakan;

Bahwa sejarah desa di Indonesia sarat dengan intervensi pemerintah pusat baik pemerintahan kerajaan pada sistem feodalisme, penjajahan sampai dengan pada masa kemerdekaan ini. Bahkan intervensi Pemerintahan Orde Baru sarat dengan kepentingan untuk mematikan demokratisasi di pedesaan. Lembaga-lembaga demokrasi buatan Orde Baru menjadi kepanjangan tangan dari birokrasi pemerintah yang setralistik sehingga desa menjadi kian tidak mandiri dan teralienasi.

Hal senada diungkapkan oleh Timur Mahardika (2001: 53) yang mengatakan Orde Baru telah menjalankan dua tahapan startegis untuk mengeliminasi masyarakat desa, yakni kontrol politik atas daerah pedesaan, dan politik stabilitas pangan. Untuk keperluan ini desa dikontrol secara politis supaya jangan sampai menjadi basis oposisi, dan harga pangan di kota-kota harus memadai agar tidak muncul keresahan politik di perkotaan.

Intervensi penuh yang dilakukan pemerintah pusat menjadikan desa terkungkung, tidak berkembang, dan mengalami ketergantungan secara terus menerus. Purwo Santoso (2002: 4) mencatat;

Upaya untuk mengembangkan demokrasi ditingkat desa justru banyak terkekang oleh pembakuan-pembakuan ditingkat supra-desa (kabupaten, propinsi maupun nasional). Sungguhpun UUD 45 memberikan jaminan perlindungan bagi pemerintahan yang asli, termasuk desa, hampir-hampir tidak ada desa yang luput dari intervensi pemerintahan level supra-desa.

Terlihat dengan jelas bahwa sentralisasi kekuasaan yang selama ini dijalankan oleh

Pemerintahan Orde Baru telah membawa dampak negatif bagi daerah, terlebih khusus bagi desa.

Undang Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip otonomi daerah dan perkembangan keadaan. Pun UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintah desa dipandang tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan perlu mangakui serta menghormati hak asal usul daerah yang bersifat istimewa. Kedua undang-undang tersebut telah diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang telah memberikan kewenangan pada daerah untuk mengatur daerahnya secara otonom (mandiri).

Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan angin segar bagi daerah karena menjanjikan perubahan dan nuansa baru bagi daerah, termasuk desa. Perubahan yang dimaksud adalah perubahan dan skema sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi) dan mengubah dari pendekatan *top-down*¹ menjadi *bottom up*² (Lapera, 2000: 166). Nuansa baru dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan desa disebutkan dalam pasal 95 dan pasal 102³, tentang Badan

¹ Pendekatan *top down* yaitu suatu kebijakan yang turun dari atas ke bawah

² Pendekatan *bottom up* yaitu suatu kebijakan yang dihasilkan lewat aspirasi dari bawah ke atas

³ 3 Pasal 95 menyatakan (1) Pemerintah desa terdiri dari kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dari perangkat desa. (2) Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. (3) Calon kepala desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana termasuk pada ayat 2, ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh bupati. Pasal 102 menyatakan dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, kepala desa; (1) Bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa. (2) Menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Pasal 104 menyatakan Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pasal 105 menyatakan (1) Anggota Badan Perwakilan Desa dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi syarat. (2) Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. (3) Badan Perwakilan Desa bersama kepala desa menetapkan peraturan desa. (4) Pelaksanaan peraturan desa ditetapkan dengan keputusan kepala desa.

Perwakilan Desa (BPD) diatur dalam pasal 104 dan 105 (Nur Ahmad Afandi, dalam Purwo Santoso, 2002: 38).

Bambang Yudoyono (2001: 22) mencatat ada tiga manfaat yang diperoleh dari desentralisasi, yaitu; (1) efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas pemerintahan. (2) memungkinkan melakukan inovasi. (3) meningkatkan motivasi moral, komitmen, dan produktivitas.

Sebagaimana disebutkan di atas, dengan diberlakukannya UU. No 22 Tahun 1999 telah memberikan perubahan yang signifikan bagi desa. Desa menurut undang-undang baru ini disebutkan desa ataupun apa yang disebut dengan nama lainnya, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten (ps. 1.).

Jika melihat rumusan desa tersebut, jelas desa di jaman Orde Reformasi akan lebih otonom ketimbang jaman Orde Baru. Penempatan posisi desa yang otonom dengan sendirinya memberikan peluang bagi desa untuk tumbuh secara wajar, menampung dan merealisasikan kepentingan masyarakat setempat. Desa dalam hal ini tidak lagi menjadi organisasi kekuasaan terendah, kendati masih terdapat kontrol yang besar dari kabupaten.

Melalui undang-undang ini pula terlihat niatan untuk memulihkan demokrasi di tingkat desa dengan menerapkan otonomi desa. Hal ini diwujudkan dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) atau sebutan lain yang merupakan format lembaga demokrasi sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 di pemerintahan

desa, seperti yang tercantum dalam pasal 94 bahwa "di desa dibentuk pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa yang merupakan pemerintahan desa".

Menurut Lapera (2000:169) hal yang paling penting dari diberlakukannya undang-undang tersebut adalah adanya pemisahan fungsi *legislatif dan eksekutif*. Pemisahan ini menjadi tegas dengan tidak adanya klausul mengenai posisi kepala desa di institusi BPD. Pemerintahan desa dikontrol oleh BPD.

Berdasarkan rumusan di atas, jelas terlihat nantinya lembaga ini akan memiliki peranan dan posisi yang menjanjikan, menjadi motor dan penentu arah kebijakan pembangunan desa yang sesuai dengan aspirasi masyarakat untuk kemajuan desa. Kedudukan BPD yang sejajar dengan pemerintah desa menjadi modal dasar bagi masyarakat desa untuk mengontrol pemerintah desa agar lebih mementingkan kepentingan masyarakat ketimbang instruksi dari atas. Sebagaimana telah diketahui desa selama Orde Baru telah memberikan kekuasaan tunggal terhadap seorang figur kepala desa. Kepala desa dalam menjalankan pemerintahannya nyaris tidak mendapatkan kontrol dari masyarakat, meskipun terdapat unsur lain diluar pemerintahan desa seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD), namun keberadaan lembaga ini hanya sekedar formalitas belaka, sebab dalam politik riil keberadaan LMD sangat tergantung pada figur kepala desa. Hal ini terjadi karena yang menjadi ketua dalam LMD adalah kepala desa itu sendiri.

Sebagaimana disebutkan, bahwa kedudukan BPD adalah sejajar dan menjadi mitra kerja pemerintah desa. Ini berarti diantar keduanya tidak ada yang lebih tinggi maupun lebih rendah. Jadi walaupun kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD tetapi BPD tidak dapat secara langsung

memberhentikan kepala desa. Sebagaimana ketentuan pasal 43 mengatur bahwa BPD hanya berhak mengusulkan pemberhentian kepala desa kepada bupati. Sebaliknya kepala desa juga tidak dapat membubarkan BPD. Selain itu dalam proses pembuatan peraturan desa peran BPD juga sangat strategis, selain punya hak inisiatif untuk mengajukan rancangan peraturan desa, BPD juga punya hak untuk mengadakan perubahan terhadap rancangan peraturan desa yang diajukan pemerintah desa, begitu pula dalam penetapan RAPBD.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana peranan fungsi BPD Desa Marang Kecamatan Pesisir Selatan Kabupaten Pesisir Barat Propinsi Lampung dalam mendukung pemerintahan desa.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah BPD Desa Marang Kecamatan Pesisir Selatan Kabupaten Pesisir Barat Propinsi Lampung telah menjalankan fungsi-fungsinya di dalam mendukung pemerintahan desa.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara teoritis menambah khasanah pengetahuan tentang BPD dan pemerintahan desa dalam perkembangan Ilmu Sosial khususnya Sosiologi Politik dan Sosiologi Desa.
2. Kegunaan praktis sebagai bahan informasi bagi civitas akademika khususnya dan masyarakat umum yang konsern terhadap permasalahan desa.