

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Pengertian Fungsi

Menurut Musanef dalam Efendi (2003: 24) fungsi adalah sesuatu yang seharusnya dijalankan dan merupakan aktivitas, baik aktivitas utama maupun aktivitas bagian. Sementara itu Soerjono Soekanto (1993: 170) mendefinisikan fungsi menjadi tiga hal, yaitu:

1. Kontribusi dari bagian tertentu pada kegiatan dari suatu keseluruhan.
2. Tipe atau tipe-tipe aksi yang dapat dilakukan secara khas oleh suatu struktur tertentu.
3. Suatu kelas dari aktivitas organisasi.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990) mendefinisikan fungsi sebagai (1) jabatan atau pekerjaan yang dilakukan, (2) kegunaan suatu hal. Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka yang dimaksud dengan fungsi adalah sesuatu yang seharusnya dijalankan berdasarkan aktivitas-aktivitas organisasi.

Maka dalam penelitian ini yang dimaksud dengan fungsi BPD adalah sesuatu yang seharusnya dijalankan berdasarkan aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh BPD.

## **2.2 Pengertian Hasil**

Soerjono Soekanto (1993) mendefinisikan hasil sebagai nilai yang dipergunakan untuk menguji suatu jawaban atau tanggapan. Sementara itu menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990) yang dinamakan dengan hasil adalah (1) sesuatu yang diadakan oleh usaha, (2) pendapat perolehan, (3) akibat.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka yang dimaksud dengan hasil adalah nilai yang digunakan untuk menguji suatu usaha.

## **2.3 Tinjauan Tentang Desa**

### **2.3.1 Kontek Sosiologis Desa**

Konteks dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti bagian suatu uraian atau kalimat yang dapat mendukung atau menambah kejelasan makna. Berdasarkan arti tersebut maka yang dimaksud dengan konteks sosiologis desa dalam penelitian ini adalah suatu uraian yang dapat mendukung dan menambah kejelasan desa ditinjau dan perspektif sosiologi.

Desa dalam perspektif sosiologis dapat dirumuskan dengan memperhatikan ciri-ciri dan sifat masyarakat yang tinggal ditempat itu, juga dilihat dari sifat dan pandangan hidup penduduknya.

Menurut Pratikno dalam Lopera (2000: 131), desa secara sosiologis dilihat sebagai komunitas dalam kesatuan geografis tertentu yang antar mereka saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan yang relatif homogen dan banyak bergantung secara langsung pada alam. Lebih lanjut Pratikno menambahkan desa diasosiasikan sebagai masyarakat yang hidup secara sederhana pada sektor

agraris, mempunyai ikatan sosial, adat dan tradisi yang kuat, bersahaja, serta tingkat pendidikan yang dapat dikatakan rendah.

Bahrein T. Sugihen (1997: 30) mendefinisikan desa sebagai tipe atau bentuk masyarakat dalam arti komunitas kecil yang mempunyai karakteristik yang berbeda dengan penduduk kota. Penduduk desa, hidup dari berburu, meramu hasil hutan, mencari ikan, berternak, berkebun, berladang dan bercocok tanam. Umumnya mereka tinggal menetap dan mempunyai sistem masyarakat, adat istiadat, orientasi nilai budaya, dan mempunyai karakteristik mentalitas yang khas pedesaan.

Lebih lanjut Bahrein T. Sugihen (1997: 25-28) mengutip Dirjen PMD Departemen Dalam Negeri membagi desa menjadi empat, yaitu pra-desa, desa swadaya, desa swakarsa, dan desa swasembada. Yang dimaksud dengan pra-desa adalah pemukiman sementara, atau tempat persinggahan dalam satu perjalanan dalam kebiasaan orang-orang yang sering berpindah-pindah. Pola pemukiman ini memiliki ciri khas, yaitu hampir tak ada orang atau keluarga yang tinggal menetap di dalamnya. Semua penghuninya akan pindah pada saat panen selesai, atau pada saat lahan sebagai sumber penghidupan tidak lagi memberikan hasil yang memadai. Sifat pemukiman yang demikian tidak memungkinkan tumbuh dan berkembangnya berbagai tata kehidupan dan organisasi atau lembaga-lembaga sosial penunjang kehidupan bermasyarakat, termasuk pendidikan, ekonomi, hukum, dan hubungan sosial sosial samping tata kemasyarakatan yang mantap.

Desa swadaya bersifat sedenter, artinya sudah ada kelompok atau keluarga yang bermukim secara menetap di sana. Pemukiman ini umumnya masih bersifat

tradisional, dalam arti sumber penghidupan utama masyarakatnya masih berkaitan erat dengan usaha tani. Jenis usaha tani tidak bervariasi dan cenderung diusahakan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Teknologi pertanian yang dipakai masih rendah, tenaga hewan dan manusia merupakan sumber utama energi teknologi usaha tani yang dipakai. Pengendalian dan pengawasan sosial berdasarkan asas kekeluargaan. Kebanyakan desa-desa seperti ini jauh dari pusat kegiatan ekonomi, oleh karena itu pra-sarana kurang memadai dan kurang terpelihara. Tingkat pendidikan sebagai salah satu indikator tipologi desa belum berkembang, hampir tidak ada penduduk yang telah menyelesaikan pendidikan sekalipun tingkat Sekolah Dasar.

Desa swakarsa adat yang merupakan tatanan hidup bermasyarakat sudah mulai mendapatkan perubahan-perubahan sesuai dengan perubahan yang terjadi dalam aspek kehidupan sosial budaya lainnya. Adopsi teknologi tertentu sering merupakan salah satu sumber perubahan itu. Adat tidak lagi terlalu ketat mempengaruhi atau menentukan pola perilaku anggota masyarakat. Pengaruh unsur luar (asing, luar desa) sudah mulai ikut mempengaruhi atau membentuk perilaku masyarakat yang baru melalui berbagai adopsi teknologi dalam arti yang luas. Lapangan pekerjaan sudah mulai kelihatan lebih bervariasi dari pada di desa swadaya. Banyak penduduk desa yang sudah mulai beralih dari sektor primer ke sektor sekunder (komersial atau industri). Produksi usaha tani tidak lagi hanya sekedar memenuhi kehidupan sehari-hari, tetapi juga diusahakan untuk bisa dirukarkan dengan barang lain melalui sistem pasar. Produktivitas tenaga kerja bertambah melalui masuknya teknologi dan pra-sarananya relatif sudah memadai dan terpelihara secara baik. Kendatipun jarang orang yang sudah menamatkan

pendidikan sekolah menengah, namun rata-rata orang telah menamatkan pelajaran Sekolah Dasar.

Desa swasembada, merupakan pola desa yang terbaik dari bentuk-bentuk desa lainnya. Pra-sarana desa sudah baik, beraspal dan terpelihara dengan baik. Bentuk rumah bervariasi, tetapi rata-rata memenuhi syarat-syarat pemukiman yang baik. Para pemukim di sana sudah banyak yang berpendidikan setingkat Sekolah Menengah Atas. Mata pencaharian sudah amat bervariasi dan kebanyakan para pemukim tidak lagi menggantungkan hidupnya pada hasil sektor usaha tani yang diusahakannya sendiri. Umumnya, masyarakat tidak lagi terlalu berpegang teguh pada kebiasaan-kebiasaan hidup tradisional (adat), tetapi tetap taat pada syariat agamanya. Masyarakat desa swasembada adalah masyarakat yang sudah terbuka dalam kaitannya dengan masyarakat di luar desanya. Oleh karena itu, masyarakatnya berorientasi ke luar desa. Pengaruh dari luar itu terlihat dalam perilaku orang-orang desa. Teknologi yang terpakai sudah mulai banyak terlihat canggih. Walaupun misalnya, belum merata, ada pemukim yang sudah mulai mempunyai alat transportasi bermesin beroda dua atau beroda empat. Alat angkutan umum relatif mudah diperoleh, alat komunikasi telepon dan pesawat televisi berwarna dengan antena parabola dan lain-lainnya telah ada. Ada pemukim yang berpendidikan sarjana.

Secara etimologis, perkataan desa berasal dari bahasa Sanskerta, *deshi* yang artinya tanah kelahiran atau tanah tumpah darah. Desa sering pula disebut dusun, dukuh, kampung, yang tingkatannya lebih kecil dari desa. Pada umumnya istilah desa, dukuh atau dusun di kenal di lingkungan masyarakat Jawa. Sedangkan di tempat lain berbeda pula sebutannya, seperti dusun di Sumatra Selatan, pekon di

Lampung, gampong di Aceh, dan lain-lain.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan desa adalah suatu komunitas kecil dalam kesatuan geografis tertentu yang antar anggotanya saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan yang relatif homogen dan masyarakatnya banyak tergantung pada alam.

### **2.3.2 Desa Menurut UU No.5 Tahun 1979**

Dalam Undang Undang Pemerintahan Desa (UUPD) No. 5 Tahun 1979 dikatakan: desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai 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 La). Dari rumusan tersebut dapat diambil satu kesimpulan, kendati memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi terendah di bawah camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi pemerintah pusat.

Pada bagian lain UUPD No. 5 Tahun 1979 menyebutkan bahwa:

bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin luas dan efektif.

Konsep ini menjadi pelengkap yang sekaligus menunjukkan kualitas dari pemerintahan yang sentralistik, dimana yang dilakukan bukan saja menempatkan desa sebagai ujung tombak, alas kaki (sebagai organ, unit terbawah), melainkan juga beritikad untuk menyeragamkan desa atau komunitas-komunitas di

masyarakat lokal dalam skema yang sama. Keragaman desa diberbagai wilayah Indonesia termasuk keragaman suku bangsa tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan objektif, justru sebaliknya pemerintahan desa yang sekarang ini bentuk dan coraknya masing-masing beraneka ragam, kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif (penjelasan No. 4).

UUDP No. 5 Tahun 1979 menunjukkan dengan sangat jelas suatu skema sentralisasi. Skema tersebut dimamfestasikan dalam rumusan kepala desa sebagai penguasa tunggal (Lapera, 2000: 156). Jadi kendati terdapat unsur lain di luar pemerintahan desa, seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD, ps 3), akan tetapi keberadaan lembaga ini menjadi sekedar formalitas demokrasi, sebab dalam politik riil keberadaan LMD sangat tergantung pada figur kepala desa. Hal tersebut terjadi karena yang menjadi ketua LMD adalah kepala desa itu sendiri, dan sekretaris desa menjadi sekretaris LMD (ps17 ayat 2 dan 3).

Tidak hanya itu, kepala desa juga secara *ex officio* adalah ketua Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Melalui kepmendagri No. 27 Tahun 1984 tentang susunan Organisasi dan Tata Kerja LKMD, LKMD/K dipimpin oleh (3) tiga ketua. Masing-masing adalah (1) ketua umum dijabat oleh kepala desa/lurah, (2) ketua I dijabat oleh seorang tokoh masyarakat, dan (3) ketua II dijabat oleh ketua tim penggerak PKK yang notabene adalah istri kepala desa/lurah.

### **2.3.3 Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999**

Dalam Undang Undang No. 22 tahun 1999, pasal 1 (o) disebutkan bahwa pengertian desa atau apa yang disebut dengan nama lain, 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. Pada bagian (p) disebutkan bahwa kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman pedesaan, pelayanan jasa, dan kegiatan ekonomi.

Yulianto (2002) mencatat UU No. 22 Tahun 1999 menjelaskan dengan tegas bahwa fungsi desa disesuaikan dengan hukum adat setempat. Oleh karena itu setiap pemerintah daerah memiliki kewenangan mengatur sistem pemerintahan desa sesuai dengan hukum adat yang berlaku di daerahnya. Selain mempertahankan adat lokal pemerintah juga mengintrodusir konsep politik moderen trias politika yang melahirkan institusi politik Badan Perwakilan Desa.

Berdasarkan pernyataan di atas, skema pemerintahan desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 lebih ditandai oleh suatu skema yang lebih otonom dimana desa tidak langsung di bawah camat. Secara lebih tegas lagi dinyatakan pemerintahan desa akan terdiri dari pertama, pemerintah desa, yakni kepala desa dan perangkatnya. Kedua, Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan parlemen di tingkat desa.

Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dan calon yang memenuhi syarat. Calon kepala desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh BPD dan disahkan oleh bupati. Masa jabatan kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Desa memiliki kewenangan sebagai berikut; (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa. (2) kewenangan yang oleh peraturan



perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah. (3) tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan atau pemerintah kabupaten. Kewenangan yang masuk dalam kategon ini harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Sementara itu menurut Lapera (2000: 169) hal yang paling penting dari UU No. 22 tahun 1999 ini adalah adanya pemisahan fungsi legislasi dan eksekutif. Pemisahan ini menjadi lebih tegas dengan tidak adanya klausul mengenai posisi kepala desa di nstitusi BPD. Pemerintahan desa dikontrol oleh BPD.

#### **2.3.4 Sejarah Pertumbuhan Desa**

Reflianto (1994: 19) mencatat pertumbuhan dan sejarah terbentuknya desa sangat erat kaitannya dengan sejarah dan tata cara hidup masyarakat manusia, dimana dalam perspektif evolusi sosio budaya melalui tahapan sebagai berikut;

##### **1. Masa Berburu**

Pada tahap ini manusia memenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara berburu yang berpindah dari satu tempat ke tempat yang lain sehingga tempat tinggal mereka pun pada masa itu belum tetap, di samping jumlah penduduknya masih relative kecil.

##### **2. Masa Berternak**

Pada masa ini manusia di samping berburu, juga sudah mulai berternak dengan cara menjinakkan dan memelihara sejumlah jenis hewan tertentu. Karena itu membutuhkan tempat dan lokasi tertentu untuk mengembalakan hewan temaknya. Namun demikian, pada masa itu mereka masih tetap hidup berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lainnya yang memungkinkan untuk memelihara hewan

temaknya itu.

### 3. Masa Bercocok Tanam

Pada tahap ini manusia sudah mulai bercocok tanam atau bertani dan tinggal menetap di suatu tempat tertentu. Setelah manusia memerlukan tempat untuk menetap, maka sejak saat itulah mulai terbentuknya desa, yakni pada saat manusia mulai bercocok tanam dan tinggal menetap pada suatu lokasi tertentu.

Dengan demikian, maka muncullah desa pertanian yang ditandai dengan adanya masyarakat petani (*rural society*) yang membuka hutan dan kemudian membuka lahan untuk di jadikan tempat bercocok tanam atau tempat bertani sebagai sebagai sumber penghidupan atau tempat tinggal mereka. Dengan cara hidup seperti itu mereka dapat menjaga diri dan keluarganya dari berbagai ancaman yang datang dari luar (sesama manusia, binatang buas dan alam) secara bersama sama.

## 2.4 Tinjauan Tentang Masyarakat Desa

### 2.4.1 Pengertian Masyarakat

Menurut Solemah B. Taneko (1984: 11) sangat sulit memberikan definisi yang tepat untuk istilah masyarakat, karena perkataan masyarakat terlalu banyak di gunakan dalam berbagai konteks, misalnya masyarakat agraris, masyarakat kota, masyarakat petani, dan sebagainya. Dikatakannya bahwa;

dalam pengertian sosiologi masyarakat di pandang sesuatu kumpulan individu atau sebagai penjumlahan dari individu-individu semata. Masyarakat merupakan suatu pergaulan hidup oleh karena manusia itu hidup bersama. Masyarakat merupakan suatu sistem yang terbentuk karena hubungan dari anggotanya.

Koentjaraningrat (1985: 146-147) memberi pengertian tentang masyarakat, sebagai kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu bersifat *kontinue* dan yang terikat oleh suatu rasa identitas

bersama.

Sementara itu Abdulsyani (1987: 2) menyebutkan *society* menunjuk adanya kerjasama yang dinamis antara berbagai unsur sosial yang didalamnya terdapat perubahan sosial, proses sosial, struktur sosial, perhitungan-perhitungan rasional dan like interest, hubungan-hubungannya menjadi bersifat kepamrihan dan ekonomis buatan. Dalam hal ini Hasan Sadily menyebut *society* sebagai masyarakat umum seperti, masyarakat perkotaan, masyarakat dunia dan lain-lain. Sedangkan *community* ditekankan pada kehidupan bersama dengan bersandar pada lokalitas dan derajat hubungan sosial atau sentimen dimana hal ini merupakan ciri pada masyarakat paguyuban atau pedesaan.

Jadi yang dimaksud masyarakat di sini adalah sekelompok manusia yang hidup bersama dalam suatu lokalitas tertentu dan bersandar pada derajat hubungan sosial atau sentimen dan masih mempertahankan kebudayaan tradisional. Bersifat kontinue dan terikat pada rasa identitas bersama.

#### **2.4.2 Karakteristik Masyarakat Desa**

Bayu Surianingrat (1985: 19) mendefenisikan masyarakat desa sebagai;

masyarakat paguyuban, persekutuan dan kerukunan. Hubungan antar manusia bersifat pribadi, kenal mengenal, sepahit-semanis, seduka-sesuka, dan disertai saling percaya mempercayai. Hubungan demikian berakar pada kesatuan, dan kerukunan, kesatuan keluarga. Masyarakat mempunyai kesatuan adat, dan kepercayaan, bahkan kerja dan pemilikan tanah bersifat guyub, segala sesuatu dilakukan bersama, gotong royong. Bercocok tanam, mendirikan rumah, dan lain-lain dilakukan dengan bergotong royong. Kesemuanya menjadi ciri dan sifat pribadi dan kepribadian orang desa, sebagai perorangan maupun dalam keseluruhan masyarakat. Tiap orang merupakan bagian yang tak terpisahkan dan keseluruhan.

Roucek dan Warren dalam Jefta Leibo (1995: 7) menyebutkan beberapa karakteristik masyarakat desa, yaitu:

1. Mereka memiliki sifat yang homogen dalam hal (mata pencaharian, nilai-nilai dalam kebudayaan, serta dalam sikap dan tingkah laku.
2. Kehidupan di desa lebih menekankan anggota keluarga sebagai unit ekonomi. Artinya semua anggota keluarga turut bersama-sama terlibat dalam kegiatan pertanian ataupun mencari nafkah guna memenuhi kebutuhan ekonomi rumah tangga. Dan juga sangat ditentukan oleh kelompok primer. Yakni dalam memecahkan suatu masalah, keluarga cukup memainkan peranan dalam mengambil keputusan final.
3. Faktor geografis sangat berpengaruh atas kehidupan yang ada (misalnya keterikatan anggota masyarakat dengan tanah atau desa kelahirannya).
4. Hubungan sesama anggota masyarakat lebih intim dan awet daripada di kota serta jumlah anak yang ada dalam keluarga inti lebih besar dan lebih banyak.

Abdul Kadir dan Benjamin (1999: 54) memberikan ciri-ciri masyarakat desa antara lain:

1. Bersifat tradisional.
2. Terikat pada alam dan kelompok.
3. Guyub.
4. Saling tolong menolong
5. Paternalistik.

R. Bintarto (1989: 15) mencatat corak kehidupan di desa didasarkan pada kekeluargaan yang erat. Masyarakat merupakan suatu *gemeinschaft* yang memiliki unsur gotong-royong yang kuat. Hal ini dapat dimengerti, karena penduduk desa merupakan *face to face group* dimana mereka saling mengenal betul seolah-olah mengenal dirinya sendiri.

Dari berbagai pendapat di atas dapat ditarik beberapa karakteristik masyarakat desa yaitu:

1. Bersifat tradisional

Kehidupan masyarakat lebih banyak berdasarkan pada tradisi atau adat-istiadat, dalam mengelola lahan pertanian menggunakan alat-alat yang masih tradisional, serta unsur-unsur lama masih dipegang dengan teguhnya.

2. Terikat pada alam dan kelompok

Sebagian besar masyarakat memiliki mata pencaharian di sektor pertanian, jumlah anak dalam keluarga lebih besar karena adanya pameo/pepatah yang berbunyi banyak anak banyak rezeki, dan keluarga lebih ditekankan pada fungsi ekonomi, semakin banyak anak semakin banyak yang dapat diandalkan untuk bekerja sehingga jumlah pendapatan keluarga meningkat.

3. Patemalistik

Sifat ini tercermin dari perilaku masyarakat yang sangat menghormati orang tua dan yang dituakan. Perilaku tersebut menyebabkan perlakuan yang berbeda diantara anggota masyarakat atas dasar jenis kelamin, umur, keturunan, dan status sosial.

4. Homogen dan mobilitas rendah

Masyarakat yang homogen dapat dilihat dari populasi yang tak terganti dengan sendirinya, tidak banyak pendatang, arus keluar masuk rendah. Mobilitas sosial rendah ditandai dengan prestasi dan pengejaran status sosial yang lebih rendah dibandingkan yang terjadi di kota.

5. Paguyuban

Sifat paguyuban terlihat dari kehidupan masyarakat yang intim dikalangan

warganya, bersifat kekeluargaan dan saling tolong menolong. Hal tersebut dikarenakan interaksi yang bersifat personal dalam bentuk tatap muka yang juga menimbulkan kontrol sosial yang lebih ketat dari pada kota.

Karakteristik masyarakat desa sebagaimana termaktub di atas, langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap kinerja BPD.

## **2.5 Badan Perwakilan Desa (BPD)**

### **2.5.1 onsep Badan Perwakilan Desa**

Pada dasarnya Badan Perwakilan Desa (BPD) merupakan format parlemen desa yang dikembangkan pemerintah dalam Undang Undang No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan institusi semacam parlemen desa akan berwujud Badan Perwakilan Desa atau disebut dengan nama lainnya. Menurut Moh. Mahfud Badan Perwakilan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lainnya tidaklah salah jika disamakan dengan istilah parlemen desa. Istilah parlemen desa semakin relevan melekat pada BPD jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa BPD menetapkan peraturan desa (Perdes) bersama kepala desa.

Gagasan parlemen desa semakin penting mengingat dengan kehadiran parlemen desa berarti mulai diakuinya suatu pemisahan antara fungsi legislasi dengan fungsi eksekutif, dimana pada zaman Pemerintahan Orde Baru disatukan. Ini berarti tersedia saluran bagi rakyat untuk mengaktualisasikan dan memperjuangkan pikiran, aspirasi, dan kepentingannya oleh para wakil rakyat. Dengan demikian keberadaan parlemen desa menjadi instrumen positif untuk mendorong demokrasi.

Secara lebih tegas UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa konsep BPD adalah:

1. Memberikan akses partisipatif kepada masyarakat, melalui mekanisme perwakilan. Konsep ini tentu saja positif bagi masyarakat sebab masyarakat dapat mengembangkan demokrasi secara sehat. BPD merupakan lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh masyarakat sebagai instrumen dalam mengembangkan demokrasi.
2. Suatu proses institusionalisasi demokrasi di desa memungkinkan rakyat untuk melakukan kontrol terhadap gerak langkah eksekutif. Proses institusionalisasi yang dimaksud diwujudkan dengan kehadiran BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa.

### **2.5.2 Kedudukan, Tugas dan Fungsi BPD**

Berdasarkan Perda Kabupaten Pesisir Barat No. 25 tahun 2000 pasal 5 kedudukan, tugas dan fungsi BPD adalah:

1. Badan Perwakilan Desa dalam susunan organisasi pemerintahan desa adalah mitra sejajar kepala desa dan wadah permusyawaratan dalam pelaksanaan demokrasi Pancasila di desa.
2. Badan Perwakilan Desa mempunyai tugas untuk menyalurkan pendapat masyarakat desa dalam setiap rencana yang diajukan kepala desa sebelum dijadikan keputusan desa.
3. Badan Perwakilan Desa berfungsi:
  - a. Mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan.

- b. Legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama pemerintah desa.
- c. Pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta keputusan kepala desa.
- d. Menampung aspirasi masyarakat yang menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang bersama-sama kepala desa.

### **2.5.3 Hak Wewenang dan Kewajiban Badan Perwakilan Desa**

Dalam Perda Kabupaten Pesisir Barat No. 25 Tahun 2000 pasal 25 disebutkan dengan jelas bahwa hak, wewenang dan kewajiban BPD adalah:

1. Anggota Badan Perwakilan Desa berhak atas uang sidang/tunjangan sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang ditetapkan setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
2. Badan Perwakilan Desa berwenang untuk mengawasi kepala desa jika tidak melaksanakan kebijakan yang ditentukan Badan Perwakilan Desa.
3. Badan Perwakilan Desa berwenang mengingatkan kepala desa tentang akan berakhirnya masa jabatan kepala desa yang bersangkutan.
4. Badan Perwakilan Desa berkewajiban meminta pertanggung jawaban kepala desa jika tidak sesuai dengan tugas yang diusulkan oleh BPD.
5. Badan Perwakilan Desa berkewajiban mengusulkan kepala desa untuk diberhentikan kepada Bupati jika terjadi sesuatu hal yang merugikan kegiatan desa dengan tebusan kepada Camat.
6. Pimpinan dan anggota BPD yang melakukan tindakan yang merugikan masyarakat desa dapat diberhentikan oleh Bupati atas usulan Camat.



#### **2.5.4 Pengurus Badan Perwakilan Desa**

Berdasarkan Perda Kabupaten Pesisir Barat No. 25 Tahun 2000 pasal 23 susunan pengurus BPD adalah:

1. Ketua dan Wakil Ketua
2. Sekretaris
3. Anggota yang jumlahnya sesuai dengan jumlah penduduk

Pengurus BPD tidak boleh rangkap jabatan dengan pemerintah desa (pasal 24), berpendidikan serendah-rendahnya SD, dan telah berdomisili dua tahun berturut-turut di desa bersangkutan. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD secara khusus, dan ditetapkan dalam peraturan desa dan disahkan oleh Bupati. BPD memiliki Sekretariat BPD yang berlainan dengan kantor kepala desa.

#### **2.5.5 Keanggotaan BPD**

Berdasarkan Perda Kabupaten Pesisir Barat No. 25 Tahun 2000 pasal 6 ayat I anggota BPD dipilih dan calon-calon yang diajukan oleh kalangan adat, agama, organisasi sosial politik, golongan dan unsur pemuka masyarakat yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan desa dengan mendapat pengesahan bupati yang dapat dipilih menjadi anggota BPD adalah penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 45.
3. Tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45, seperti G 30 S /PKI dan atau organisasi terlarang

lainnya.

4. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Dasar/ sederajat.
5. Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun.
6. Sehat jasmani dan rohani.
7. Nyata-nyata tidak terganggu jiwanya.
8. Berkelakuan baik, jujur dan adil.
9. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana.
10. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai hukum tetap.
11. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat dusun yang diwakilinya.
12. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD dan
13. Memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur dalam peraturan daerah.

Sedangkan yang dapat memilih anggota BPD adalah penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang:

1. Terdaftar sebagai penduduk desa bersangkutan secara sah sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan dengan tidak terputus-putus.
2. Sudah mencapai usia 17 (tujuh belas) tahun atau telah pernah kawin.
3. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
4. Tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam sesuatu kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45, seperti G30S /PKI dan atau organisasi terlarang lainnya.

Berdasarkan pemaparan di atas jelas terlihat bila BPD memiliki posisi yang sangat strategis. Badan ini selain akan menjadi penyeimbang pemerintah desa juga akan menjadi motor penggerak pemberdayaan masyarakat desa.

## **2.6 Pemerintah Desa**

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan pemerintah desa terdiri dari kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa (ps. 95).

Sementara itu menurut Subechi dalam Purwo santoso (2002: 62), berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 terdapat perubahan struktur organisasi dan tata kerja pemerintahan desa yaitu dalam pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa (lurah desa dan pamong desa) dan Badan Perwakilan Desa (BPD).

Cahyono Eko Sugiharto dalam Yulianto (2002) berpendapat kelembagaan desa sekarang ini minimum mengenal dua perangkat penyelenggaraan pemerintahan desa. Yakni kepala desa dengan staf administratif serta perangkat kewilayahan yang disebut dengan kepala dusun. Kedua, adalah Badan Perwakilan Desa (BPD) yang keanggotaannya antara 9-16 orang merupakan perwakilan masyarakat desa yang dipilih masyarakat. Dari segi pemerintahan yang pertama berfungsi sebagai pelaksana kebijakan dan disebut eksekutif, dan pihak kedua yakni BPD berfungsi sebagai perumus kebijakan dan pengawas pelaksana kebijakan atau disebut legislatif.

### **2.6.1 Kedudukan, Tugas dan Fungsi Pemerintah Desa**

Dalam Perda Kabupaten Pesisir Barat Nomor 29 Tahun 2000 pasal 3 ayat 1 disebutkan kepala desa berkedudukan sebagai alat pemerintah, alat pemerintah daerah dan alat pemerintah desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan

desa. Selanjutnya yang menjadi tugas kepala desa adalah:

1. Menjalankan urusan rumah tangganya sendiri.
2. Menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan baik dari pemerintah maupun pemerintah daerah dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayah desanya.

Sedangkan fungsi kepala desa adalah:

1. Melaksanakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga desanya sendiri.
2. Menggerakkan partisipasi masyarakat dalam wilayah desanya.
3. Melaksanakan tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Melaksanakan tugas dalam rangka pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
5. Melaksanakan koordinasi jalannya pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat di desa.
6. Melaksanakan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga desanya sendiri.

## **2.7 Tinjauan Tentang LMD dan LKMD**

LMD (Lembaga Musyawarah Desa) dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979, pasal 3 yang berbunyi pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang dalam pelaksanaan tugasnya pemerintahan desa dibantu oleh perangkat desa. Dan perangkat desa terdiri atas sekretaris desa dan kepala-kepala dusun (I Nyoman Beratha 1982: 43).

Berdasarkan penjelasan atas UU No. 5 Tahun 1979, Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang merupakan wadah dan penyalur pendapat masyarakat di desa adalah merupakan perwujudan Demokrasi Pancasila dalam pemerintahan desa. LMD tersebut adalah merupakan wadah permusyawaratan/ permufakatan dari pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa dalam mengambil bagian terhadap pembangunan desa yang keputusan-keputusannya ditetapkan berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan memperhatikan sungguh-sungguh kenyataan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat bersangkutan. Lembaga ini di ketuai oleh kepala desa.

Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) terbentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1928 (Depdikbud 1990: 73). Dalam Kepres tersebut dipaparkan untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan dan perjuangan nasional yaitu masyarakat adil dan makmur, sejahtera lahir dan batin berdasarkan pancasila dan UUD 45, diperlukan adanya ketahanan nasional yang meliputi segala aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat yaitu ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan dan agama yang bulat dan utuh saling berkaitan dan saling isi mengisi.

Ketahanan nasional diwujudkan dengan menggunakan pendekatan kesejahteraan yaitu pembinaan wilayah dan pendekatan keamanan yaitu pembinaan teritorial. Pembinaan wilayah dan pembinaan teritorial kedua-duanya dilaksanakan oleh segenap aparaturnegara dan seluruh masyarakat melalui pembangunan nasional. Landasan ketahanan nasional ada di desa/ kelurahan, oleh karena itu mutlak diperlukan adanya ketahanan masyarakat desa untuk mewujudkan ketahanan nasional di tingkat desa/kelurahan.

Untuk mewadahi partisipasi aktif segenap lapisan masyarakat dalam pembangunan desa supaya lebih berdaya guna, sesuai dengan Kepres No. 28 Tahun 1980 di tiap desa/kelurahan dibentuk Lembaga Ketahanan masyarakat Desa (LKMD). LKMD ini yang memadukan pelaksanaan berbagai kegiatan pemerintah dan prakarsa serta swadaya gotong royong masyarakat dalam segenap aspek kehidupan dalam rangka mewujudkan ketahanan masyarakat di desa/kelurahan. Lembaga ini tumbuh dari, oleh dan untuk masyarakat dan merupakan wahana partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Lembaga ini diketuai oleh kepala desa/kepala kelurahan.

## **2.8 Konteks Sosiologis Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Pemerintahan Desa**

### **2.8.1 Badan Perwakilan Desa (BPD)**

Moh. Mahfud MD dalam Lapera (2000: 181-182) menjelaskan berdasarkan fungsi-fungsinya, maka BPD dapat disamakan dengan parlemen desa. Penggunaan istilah parlemen desa semakin relevan jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa BPD menetapkan peraturan desa bersama kepala desa.

Sementara itu menurut Dadang Juliantara (2003: 71) yang dinamakan parlemen desa adalah badan yang berfungsi dalam skema demokrasi perwakilan. Lebih lanjut dijelaskan posisi parlemen desa tidak lebih dari penyambung lidah rakyat, dan tidak memiliki otonomi dihadapan rakyat. Parlemen desa juga bukan sebuah badan yang

menerima kekuasaan mutlak dari rakyat desa, sebab yang diberikan hanya sebagian, sehingga ketika sewaktu-waktu dirasakan terjadi pengingkaran suara rakyat, maka rakyat bisa menggunakan hak dasarnya.

Kabti Bowo Leksono dalam Purwo Santoso (2002: 57), menegaskan BPD merupakan wahana untuk menyalurkan aspirasi sekaligus sebagai perwakilan rakyat yang turut serta membuat kebijakan desa. Kehadiran BPD diharapkan berperan dalam meredam konflik-konflik kepentingan di desa, mengingat kedudukannya sebagai badan perwakilan sehingga semua permasalahan tidak harus diselesaikan ditingkat pemerintah kabupaten.

Herry S dalam Purwo Santoso (2002: 68) menjelaskan BPD merupakan sarana untuk mengimplementasikan good governance dan demokrasi di tingkat desa, yaitu dengan cara:

1. Penghormatan terhadap hak-hak azasi manusia
2. Pengakuan kemajemukan (gender, etnik, religi, adat istiadat)
3. Kearifan-kearifan lokal seperti adat-istiadat, cermin budaya dan sejarah lokal.
4. Semangat partisipasi masyarakat dalam kegiatan kemasyarakatan
5. Semangat transparansi dan akuntabilitas
6. Hubungan pemerintah asli dengan gagasan demokrasi moderen.

Lebih lanjut Herry S berpendapat untuk mewujudkan hal tersebut, maka kualitas BPD harus ditingkatkan, yaitu dengan cara:

1. Penyusunan Program Pemberdayaan BPD (P3D)
2. Penguatan kontrol rakyat atas BPD
3. Perumusan kode etik BPD
4. Pengembangan jaringan kerjasama antar BPD dan masyarakat desa dan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka Badan Perwakilan Desa adalah sejenis parlemen desa atau badan perwakilan sebagai wahana untuk menyalurkan aspirasi, yang ditunjuk oleh rakyat desa. Berfungsi sebagai penyambung lidah rakyat desa, serta memiliki kekuasaan yang terbatas.

### **2.8.2 Pemerintahan Desa**

Syarief Makhya dalam Yulianto (2002) berpendapat ada perbedaan arti dalam istilah pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan. Yang dimaksud dengan tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang akan dicapai. Seseorang yang melaksanakan tugas harus mempunyai wewenang, yaitu hak untuk melaksanakan tugas.

Secara etimologis pemerintah artinya kubernan atau nahkoda kapal. Artinya menatap ke depan. Memerintah berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan untuk mencapai tujuan masyarakat, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat.

Yulianto (2002) mencatat, secara teoritis ada tiga peranan penting yang dapat dimainkan aparatur pemerintahan desa yaitu: (1) menerjemahkan gagasan, nilai atau target dari luar pemerintah agar dapat dipahami oleh masyarakat desa. (2) menawarkan berbagai gagasan, nilai, atau target dalam berbagai alternatif, baik dari masyarakat desa kepada pemerintah maupun sebaliknya. (3) menggunakan



segala posisi yang ada padanya untuk mendukung pilihan yang dilakukan masyarakat dan mengerahkan segenap daya kepemimpinannya agar aspirasi masyarakat desa yang dipimpinnya bisa terpenuhi. Lebih lanjut Yulianto mengemukakan peranan penting tersebut bisa dilakukan jika aparat pemerintah paling tidak memiliki tiga kompetensi, yaitu; (1) *tehnikal skill*, yaitu kemampuan dan keterampilan dalam menguasai peralatan, prosedur dan tehnik dalam berorganisasi.(2) *human skill*, yaitu kemampuan dan keterampilan didalam berhubungan dengan orang lain dan (3); *conceptual skill*, yaitu kemampuan intelektual untuk mengatur dan mengintegrasikan kepentingan-kepentingan dan kegiatan-kegiatan organisasi.

Dadang Juliantara (2003: 71) berpendapat pemerintahan desa yang demokratis adalah pemerintahan yang lahir dari bantuan masyarakat sendiri, dan bukan merupakan hasil rekayasa elit penguasa. Dengan demikian, pemerintahan jenis ini setidaknya mengakui tiga kuasa yang ada, yang menjadi kekuatan utama gerak pemerintahan desa. Tiga kuasa yang dimaksud adalah: (1) Kedaulatan rakyat, (2) Parlemen desa, 3) Pemerintahan desa.

Kedaulatan rakyat, merupakan sumber utama dari kekuasaan yang ada. Pengakuan adanya kedaulatan rakyat merupakan cermin dari sebuah persepsi mengenai kekuasaan yang rasional, dimana kekuasaan datang dari rakyat dan karena itu harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Parlemen desa, adalah badan yang berfungsi dalam skema demokrasi perwakilan. Posisi parlemen desa tidak lebih dari penyambung lidah rakyat, dan tidak memiliki otonomi di hadapan rakyat. Parlemen desa juga bukan sebuah badan

yang menerima kekuasaan mutlak dari rakyat desa, sebab yang diberikan hanya sebagian, sehingga ketika sewaktu-waktu dirasakan terjadi pengingkaran suara rakyat, maka rakyat bisa menggunakan hak dasarnya.

Pemerintahan desa, adalah badan eksekutif yang bertugas menjalankan aspirasi rakyat, untuk menjawab problem dan harapan rakyat. Pemerintahan desa di masa depan perlu merubah wataknya, agar bukan sebagai penguasa, melainkan sebagai abdi (pelayan atau pemberi layanan) masyarakat.

Purwo Santoso (2002: 65) mencatat, untuk mewujudkan pemerintah desa yang demokratis, patut dijalankan tiga prinsip, yaitu:

1. Partisipasi  
Partisipasi hendak menunjuk pada suatu prinsip bahwa suatu keputusan yang diambil oleh pemerintah haruslah mencerminkan dan memperoleh persetujuan dari rakyat. Tidak boleh ada keputusan tanpa partisipasi.
2. Pertanggung jawaban  
Pertanggung jawaban merupakan prinsip yang hendak menunjuk pada keharusan semua lembaga yang ada untuk mempertanggung jawabkan apa yang sudah dijalankan. Hal ini hendak ditegakkan agar tidak terjadi tindakan yang berbasisi subjektif, yang pada gilirannya merugikan masyarakat.
3. Keadilan  
Keadilan hendak menunjuk pada keharusan tidak adanya diskriminasi, pembedaan dan kecurangan dalam prosese penyelenggaraan pemerintahan, pemerintahan harus bisa berdiri di atas semua golongan

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan pemerintah desa adalah badan yang menjalankan aspirasi dan harapan masyarakat desanya berfungsi sebagai abdi atau pelayan masyarakat dan bukan hanya sebagai penguasa belaka.

## **2.9 Perbedaan Kondisi Desa Sebelum dan Sesudah Adanya Lembaga BPD sebagai Tinjauan Sosiologi Pedesaan**

Abdul Kadir dan Benyamin (1999: 54) mencatat salah satu ciri dari masyarakat desa adalah paternalistik Sementara itu Soerjono Soekanto (1993: 358)

mengartikan paternalistik sebagai mengelola kehidupan seseorang atau suatu kelompok sebagai seorang ayah mengasuh anak-anaknya.

Dengan demikian ciri masyarakat paternalistik sangat menekankan rasa hormat, segan dan takut seperti sikap sang anak terhadap tuannya. Pada masyarakat seperti ini ada satu pameo yang mengharuskan selalu patuh dan taat pada pemimpin. Syarief Makhya dalam Yulianto (2002) berpendapat, banyak tipe kepemimpinan dalam masyarakat. Umumnya gaya kepemimpinan itu adalah pemimpin yang bergaya otoriter dan pemimpin yang bergaya demokratis. Kepemimpinan kepala desa yang otoriter adalah pemimpin yang mementingkan wewenang dan pengambilan keputusan yang cepat dan pasti. Pemimpin lebih banyak memberikan perintah sedangkan bawahan tinggal melaksanakannya. Kekuasaan pemimpin nampak menonjol dan untuk menjaga ketaatan bawahan digunakan hukum-hukum yang ketat, intimidasi, bahkan paksaan. Biasanya intimidasi dan ancaman ini tidak akan abadi. Rakyat umumnya akan bersimpati dan bersedia memelihara ketaatan sukarela kepada orang yang selalu rendah hati, mau mendengar keluhan-keluhan khalayak, serta terbuka bagi pendapat dari luar.

Sedangkan kepemimpinan yang demokratis lebih lunak dalam memandang kekuasaan. Dia mengambil keputusan berdasarkan pendapat-pendapat bawahan, suara terbanyak atau menunjuk pada peraturan-peraturan yang ada, disamping pertimbangan-pertimbangan sendiri. Keuntungan gaya kepemimpinan demokratis antara lain rakyat diberi pintu masuk dalam pengambilan keputusan, tindakan atau kebijakan pemerintahan desa akan sejalan dengan prinsip-prinsip persetujuan rakyat, pertentangan rakyat terhadap kebijakan kepala desa akan kecil, dukungan rakyat

akan memberikan dukungan terhadap kepala desa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dapat diminimalisir atau diperkecil karena adanya mekanisme kontrol.

Lebih lanjut syarief Makhya mencatat kendati kepala desa dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi tidak otomatis akan memunculkan pemimpin yang demokratis, karena dukungan sistem pemerintahannya (UU No. 5 Tahun 1979) tidak memberikan ruang bagi munculnya pemimpin yang demokratis.

Pairulsyah dalam Yulianto (2002) mengatakan bahwa pemerintah pusat dengan sengaja mengembangkan suatu konsep yang mereduksi makna desa sebagai suatu komunitas yang memiliki garis hidup sendiri, dengan hanya menyebut dan membatasi desa hanya sebatas pemerintah desa. Artinya kebijakan tersebut tidak mengatur desa sebagai persekutuan sosial atau sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki nilai dan aturan main sendiri.

Lebih lanjut Pairulsyah menambahkan kebijakan pusat menjadikan desa sebagai ujung tombak pemerintahan melalui berbagai prosedural dan tata birokrasi yang rumit. Akibat lebih jauh desa menjadi subordinate dengan demikian segala yang hidup merupakan subordinat dari pemerintah pusat. Melalui alat atau perangkat pemerintah desa, makin diperjelas eksistensi kekuasaan negara dalam masyarakat desa. Hubungan kekuasaan yang Jama dengan sendirinya memudar. Pada sisi lain dengan mengintrodisir mekanisme pertanian, kredit, pajak, dan lain-lain telah menjadikan negara melakukan kontrol yang lebih jauh atas sumber-sumber ekonomi desa, dan dengan sendirinya menjadi faktor penting yang melemahkan

masyarakat desa sebagai satuan ekonomi politik.

Hal senada dikemukakan oleh Purwo Santoso (2002: 4) yang mencatat, Upaya untuk mengembangkan demokrasi di tingkat 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.

Berdasarkan pemaparan di atas jelas terlihat bahwa salah satu ciri masyarakat desa adalah paternalistik. Kondisi ini dimanfaatkan oleh pemerintah pusat untuk menundukan desa dan menjadikan desa sebagai kepanjangan pusat melalui berbagai kebijakan yang secara garis besar meminggirkan dan mensubordinatkan desa. Kepatuhan masyarakat desa terhadap pemimpinnya memudahkan pemerintah dalam melakukan penundukan terhadap desa, dan ini diperkuat kembali oleh pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya dengan menjadikan kepala desa sebagai penguasa tunggal di tingkat desa yang gaya kepefimpinannya bercorak otoriter. Terbentuknya BPD merupakan angin segar bagi kehidupan masyarakat desa.

Kedudukan BPD yang sejajar dengan kepala desa, serta terbebasnya BPD dari pengaruh kepala desa dan memiliki fungsi sebagai pengawas kepala desa merupakan nuansa baru bagi kehidupan desa. Gaya kepemimpinan yang bercorak otoriter setelah terbentuknya BPD mengalami pergeseran menjadi kepemimpinan bergaya demokratis. Masyarakat dapat memberikan masukan, kritikan, dan saran terhadap kepala desa melalui BPD. Jadi konsep penguasa tunggal setelah

terbentuknya BPD tidak ada lagi. Pameo yang mengatakan harus patuh dan taat pada pemimpin mengalami pergeseran. Pemimpin bisa dikritik bila melakukan kesalahan dan diberikan masukan oleh masyarakat.

### **2.10 Perbedaan Kondisi Desa Sebelum dan Sesudah Adanya Lembaga BPD sebagai Tinjauan Sosiologi Politik**

Lapera (2000: 169) mencatat diberlakukannya Otonomi Daerah (melalui UU No. 22 Tahun 1999) berdampak secara langsung terhadap kehidupan politik desa. Sebab didalamnya tersimpan satu niatan untuk memulihkan demokrasi di tingkat desa, yaitu dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) atau sebutan lain yang merupakan format lembaga demokrasi sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999. Lebih lanjut Lapera menjelaskan hal yang paling penting diberlakukannya undang-undang tersebut adalah adanya pemisahan antara fungsi legislatif dan eksekutif. Pemisahan ini menjadi tegas dengan tidak adanya klausul mengenai posisi kepala desa di institusi BPD. Kedudukan BPD sejajar dengan kepala desa, dan kepala desa dikontrol oleh BPD.

Hal senada dikemukakan oleh Slamet Rusmialdi dalam Yulianto (2002), yang mengatakan ada tiga prinsip pokok bagi pelaksanaan pemerintahan desa dalam pemberlakuan otonomi daerah. *Pertama*, desa merupakan wilayah yang otonom. Artinya desa diberikan kewenangan untuk menentukan kebijakan pembangunan secara mandiri, baik menyangkut aspek pembiayaan, perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian program-program pembangunan. *Kedua*, prinsip demokrasi langsung. Karena wilayah dan penduduk desa tidak terlalu luas maka kemungkinan untuk melaksanakan demokrasi langsung seperti terjadi pada periode Yunani Kuno dapat dilaksanakan. Sebagai contoh pelaksanaan demokrasi

langsung di tingkat desa adalah rembug desa yang biasanya langsung melibatkan elit politik desa dan anggota masyarakat. *Ketiga*, kekuasaan politik dipisah kedalam dua bentuk kekuasaan yaitu eksekutif yang disimbolkan dengan lembaga kepala desa, dan legislatif yang disimbolkan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD).

Sementara itu menurut Bambang Hidayana (2000) bahwa kemandirian desa dalam rangka otonomi daerah memerlukan kesiapan lembaga-lembaga sosial, politik dan

ekonomi di desa itu sendiri. Salah satunya pemberdayaan Badan Perwakilan Desa (BPD). Sebagai parlemen desa, lembaga ini diharapkan bakal menjadi tulang punggung praktek demokrasi di pedesaan.

Lebih lanjut Bambang menambahkan salah satu penyebab kegagalan praktik demokrasi desa yang ditandai oleh ketidakmandirian desa dari kebijakan struktur di atasnya, praktik pemerintahan desa yang korup, serta tidak berdayanya masyarakat didalam menyelesaikan problem-problem sosial ekonomi dan politik adalah bersumber dari tidak berfungsinya lembaga perwakilan desa dalam mengemban amanat rakyat desa. Meskipun selama ini telah tersedia lembaga perwakilan, namun ia hanya bersifat simbolik tidak sesuai yang diharapkan. Lembaga ini justru bekerjasama dengan pemerintah desa meyalahgunakan wewenang, yang akhirnya bisa berakibat buruk bagi masyarakat. Selanjutnya Bambang menambahkan kehadiran BPD dipandang perlu guna menjadi elemen penting bagi terwujudnya demokratisasi dan otonomi desa. Jika BPD benar-benar dapat berfungsi secara optimal dan berperan sebagai parlemen desa untuk

mengaspirasikan suara rakyat desa, maka otonomi desa akan menumbuhkan kehidupan ekonomi yang demokratis di level desa.

Berdasarkan pemaparan di atas jelas terlihat bila kondisi desa sebelum dan sesudah terbentuknya BPD ditinjau dari pendekatan Sosiologi Politik mengalami perubahan yang sangat signifikan. Kepala desa kini tidak lagi menjadi penguasa mutlak di tingkat desa, seperti sebelum terbentuknya BPD. Wewenang kepala desa menjadi terbatas, serta adanya pembagian kekuasaan antara kepala desa dan BPD yang sebelumnya selalu didominasi dan dikuasai oleh kepala desa. Kedudukan BPD yang sejajar dengan kepala desa, serta terbebasnya BPD dari campur tangan kepala desa memudahkan BPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

## **2.11 Kerangka Pikir**

Desa semasa Pemerintahan Orde Baru tidak memiliki keleluasaan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Intervensi penuh yang dilakukan pemerintah pusat menyebabkan matinya demokrasi dan otonomi desa. Desa menjadi alat bagi penguasa untuk merealisasikan maksud dan tujuannya. Ini dapat dilihat dari produk undang-undang yang dibuat pemerintah saat itu, yakni Undang-Undang Pemerintahan Desa (UUPD) No. 5 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini walaupun desa memiliki hak untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan itu



dinyatakan bahwa desa adalah organisasi terendah di bawah camat, dengan sendirinya desa merupakan representasi pemerintah pusat.

Imbas dari campur tangan yang berlebihan dilakukan pemerintah pusat terhadap desa adalah hilangnya demokrasi dan otonomi desa, serta ketergantungan yang mendalam terhadap pemerintah pusat. Desa tidak memiliki kepercayaan terhadap diri sendiri untuk menentukan keputusan-kebijakan serta program kerjanya. Kepala desa yang nota bene pemimpin desa lebih mengutamakan instruksi dari atas ketimbang aspirasi dan kepentingan warganya. Kepala desa menjadi satu-satunya pemimpin (penguasa tunggal) di daerahnya, meskipun terdapat unsur lain di luar pemerintahan desa, seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Akan tetapi keberadaan lembaga tersebut hanya sekedar menjadi formalitas demokrasi belaka, sebab dalam kenyatannya keberadaan lembaga itu sangat tergantung pada figur kepala desa, ini terjadi karena yang menjadi ketua di lembaga itu adalah kepala desa itu sendiri.

Perubahan besar terhadap desa terjadi saat Undang Undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah diberlakukan. Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan angin segar bagi desa, karena menjanjikan perubahan dan nuansa baru bagi desa. Perubahan yang dimaksud adalah perubahan dari skema sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi) dan mengubah dari pendekatan top down menjadi bottom up. Nuansa baru dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan desa disebutkan dalam pasal 95 dan pasal 102, tentang Badan Perwakilan Desa (BPD) diatur dalam pasal 104 dan 105. Perubahan ini akan menjadikan desa lebih otonom dan dengan sendirinya memberikan peluang bagi

desa untuk tumbuh mandiri dan menampung serta merealisasikan aspirasi dan kepentingan warganya.

Melalui undang-undang ini pula terlihat ada suatu keinginan untuk memulihkan demokrasi di desa dengan menerapkan otonomi desa. Ini diwujudkan dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD). Fungsi dari BPD sendiri adalah sebagai pengayom adat istiadat, pembuat peraturan desa, penampung dan penyalur aspirasi masyarakat, dan pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Berdasarkan fungsinya terlihat dengan jelas jika keberadaan BPD bersifat otonom dan terpisah dari pemerintah desa. Kedudukannya sejajar dan menjadi mitra dan pemerintah desa. Posisi dan kedudukan BPD pada dasarnya memungkinkan keterlibatan rakyat untuk ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan-keputusan desa. Lembaga ini nantinya akan menjadi lembaga yang strategis dalam lingkup desa, serta memiliki peranan yang sangat signifikan dalam mendukung pelaksanaan pemerintahan desa.

#### Bagan Kerangka Pikir



Gambar 1 Bagan Kerangka Pikir