

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Perwakilan Politik (Legislasi)

1. Demokrasi Substantif

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintah). Jadi, demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Secara umum, demokrasi adalah system pemerintahan yang melibatkan rakyat dalam berlangsungnya pemerintahan. Menurut Abraham Lincoln, demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. (www.wikipedia.org)

Perjalanan demokrasi di Indonesia selama ini membawa implikasi, baik positif maupun negatif. Berbagai inovasi muncul dan berkembang pesat membuktikan terciptanya demokratisasi. Demokrasi memang telah mengubah relasi kekuasaan menjadi lebih berimbang. Masyarakat yang semula berada pada sub ordinatif dibanding pemerintah telah lebih menonjolkan posisinya. Namun penonjolan posisi ini seringkali tidak disesuaikan dengan kesadaran dan pemahaman politik yang baik, sehingga rentan dengan timbulnya manipulasi dan mobilisasi kepentingan sesosok aktor.

Seiring berjalannya demokrasi, Jeff Haynes (2000:137) membagi demokrasi kedalam 3 model berdasarkan penerapannya yaitu:

1. Demokrasi formal, yaitu kesempatan untuk memilih pemerintahannya dengan teratur dimana ada aturan yang mengatur pemilu dalam hal ini pemerintahlah yang mengatur pemilu dengan memperhatikan proses hukumnya. Dengan kata lain ada aturan dan ketentuan yang bermakna untuk menentukan perilaku dari pemilihan umum.
2. Demokrasi permukaan (*façade*), yaitu demokrasi yang dimana dari luarnya memang demokrasi, tetapi sama sekali tidak memiliki substansi demokrasi. Sebagai gambaran, Pemilu diadakan supaya dilihat oleh orang dunia namun hasilnya adalah demokrasi dengan intensitas rendah yang dalam banyak hal tidak jauh dari sekadar polesan pernis demokrasi yang melapisi struktur politik.
3. Demokrasi substantif, yaitu demokrasi yang mengintensifkan konsep dengan memasukkan penekanan pada kebebasan dan diwakilinya kepentingan melalui forum publik yang dipilih dan partisipasi kelompok. Demokrasi substantif memberi tempat kepada seluruh lapisan masyarakat mulai dari rakyat jelata, kaum miskin, perempuan, kaum muda, golongan minoritas keagamaan dan etnik, untuk dapat benar-benar menempatkan kepentingannya dalam agenda politik di suatu negara. Dengan kata lain, demokrasi substantif menjalankan dengan sungguh-sungguh agenda kerakyatan, bukan sekadar agenda demokrasi atau agenda politik partai semata.

Melihat dari kondisi pemerintahan yang ada di Indonesia, Demokrasi substantiflah yang paling cocok untuk dijalankan. Karena secara substansial sebenarnya demokrasi merupakan sebuah cara hidup yang harus dibagi bersama oleh siapa pun dalam suatu komunitas politik. Pembagian bersama tersebut harus bersifat jujur dan adil. Demokrasi juga berarti perluasan sekaligus konkretisasi kebebasan. Perluasan berarti menjamin kebebasan bagi semua (tidak hanya mereka yang berkecukupan) sedang konkretisasi berarti menjamin kemampuan riil mengakses kebebasan. Kemampuan *riil* mengakses kebebasan guna meraih fungsi hidup dinamakan dengan kebebasan positif. Demi tercapainya semua ini prinsip kesetaraan perlu dipatenkan pada struktur dasar masyarakat, mulai dari komponen terkecil Negara Indonesia yaitu Desa.

2. Pengertian Perwakilan Politik

Perwakilan politik sebagai hubungan timbal balik antara wakil dan terwakil dapat dikatakan berfungsi apabila kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat terlayani oleh wakil, sehingga masyarakat merasakan keterwakilannya oleh wakil yang dipercayainya. Kondisi tersebut mampu mendorong terwujudnya perwakilan politik yang demokratis.

Menurut Pitkin dalam Napitupulu (2007:11) menyatakan bahwa “Proses keterwakilan menyangkut dua hal, yakni keterwakilan dari sisi kepentingan dan keterwakilan dari sisi opini”, yaitu :

“Perwakilan kepentingan berarti wakil rakyat terikat pada kelompok-kelompok kepentingan yang mendukung wakil tersebut sedangkan perwakilan opini mengikatkan wakilnya kepada pendapat umum dan yang diwakilinya bersifat simbolik, berupa perasaan, emosi dan aspek

psikologis keseluruhan masyarakat. Yang diwakili dalam kepentingan perwakilan adalah individu dan kelompok serta golongan kepentingan yang ada dalam masyarakat sehingga selalu terjadi atau hubungan yang terus menerus antara wakil dan yang diwakili sedangkan perwakilan opini atau simbolik, tidak terbangun hubungan kontak yang kukuh antara keduanya”

Selain dari pada yang diungkapkan di atas, Pitkin dalam Napitupulu (2007:183) menyatakan bahwa: “Keterwakilan politik atau *political representativeness* adalah terwakilinya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil-wakil mereka didalam lembaga-lembaga dan proses politik”.

Uraian di atas menjelaskan bahwa dalam keterwakilan politik menggambarkan adanya kepentingan masyarakat yang terwakili oleh wakilnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa perwakilan politik mencakup kepuasan pihak terwakili dalam arti kepentingan dan kebutuhan terlayani atau dapat diwujudkan oleh wakilnya melalui tanggapan yang diberikan oleh sang wakil lewat sikap, tindakannya dalam membuat keputusan atau kebijakan terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Napitupulu (2007:154) memberikan defenisi perwakilan politik sebagai berikut: “perwakilan politik berarti bahwa satu atau sejumlah orang yang berwenang membuat keputusan atas nama seseorang, sekelompok orang ataupun keseluruhan anggota masyarakat”.

Berdasarkan pengertian di atas menjelaskan bahwa perwakilan politik menggambarkan adanya seorang atau sejumlah orang yang memiliki kewenangan dan kekuatan untuk mewakili kepentingan masyarakat dalam setiap pembuatan keputusan dan kebijakan.

Pito dkk (2006:102-103) mengemukakan perwakilan lainnya dari beberapa ahli dalam Andrianus(102-103), yang pada intinya mengemukakan bahwa:

“Perwakilan diartikan sebagai proses hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk bertindak sesuai dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili, selain itu wakil harus mampu membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan umum sesuai dengan kepentingan pihak terwakil”

Miriam Budiardjo (2009:317) mengartikan perwakilan politik yaitu “merupakan bentuk perwakilan yang merupakan salah satu pilar demokrasi modern yang melalui prosedur partai politik.”

Pengertian perwakilan yang diuraikan di atas mempertegas bahwa perwakilan menunjukkan suatu hubungan antara pihak wakil dan pihak terwakili yang terwujud dalam hubungan antara lembaga perwakilan dan masyarakat.

3. Pengertian Aspirasi

Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan Aspirasi sebagai harapan dan tujuan untuk keberhasilan yang akan datang. Adapun beraspirasi diartikan bercita-cita, berkeinginan, berhasrat. Pengertian rakyat adalah segenap penduduk suatu negara—sebagai imbalan pemerintah (KBBI). Untuk itu aspirasi rakyat menurut KBBI diartikan sebagai harapan dan tujuan segenap penduduk suatu negara untuk keberhasilan yang akan datang.

Berdasarkan pengertian di atas menjelaskan bahwa perlu ada kolaborasi yang kuat antara rakyat dengan keberadaan lembaga politik. Kehadiran lembaga politik semestinya menjadi kebahagiaan bagi rakyat, sebab dengan banyaknya lembaga politik peluang untuk menyalurkan harapan akan menjadi semakin

mudah. Teori klasik dari Aristoteles menyatakan politik sebagai usaha yang ditempuh warga negara untuk mewujudkan kebaikan bersama sehingga lahirnya lembaga apolitik dapat menjadi acuan dalam menentukan langkah yang sejalan dengan harapan rakyat.

Aspirasi masyarakat dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis yaitu:

a. Tuntutan

yaitu keinginan masyarakat yang pemenuhannya harus diperjuangkan melalui cara-cara dan menggunakan sarana politik.

b. Dukungan

yaitu setiap perbuatan, sikap, dan pemikiran warga masyarakat yang mendorong pencapaian tujuan, kepentingan dan tindakan pemerintah dalam sistem politik.

Contoh dukungan sebagai input sistem politik adalah memberikan suara dalam pemilu, membayar pajak, mentaati hukum dan peraturan yang ada, dan lain-lain.

c. Sikap Apatitis

yaitu sikap tidak peduli warga Negara terhadap kehidupan politik. Ketidakpedulian warga menunjukkan adanya persoalan yang harus dipecahkan oleh lembaga politik yang bersangkutan, sehingga mengunggah perhatian pengambil kebijakan untuk menanggapi dan menindaklanjuti dalam bentuk kebijakan tertentu.

B. Tinjauan Tentang Pemerintahan Desa

1. Pengertian Pemerintahan Desa

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pemerintahan Desa adalah:

“penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Sedangkan Perangkat Desa terdiri dari Sekertaris Desa dan Perangkat lainnya yaitu pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi social budaya setempat. Susunan Organisasi dan tata kerja pemerintah desa ditetapkan berdasarkan peraturan desa.

Tugas pokok dan fungsi pemerintah desa , yaitu:

1. Penyelenggara urusan rumah tangga desa
2. Pelaksanaan tugas di bidang pembangunan dan pembinaan kmasyarakatan yang menjadi tanggung jawabnya
3. Pelaksanaan pembinaan perkonomian desa
4. Pelaksanaan peningkatan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat desa
5. Pelaksanaan musyawarah penyelesaian perselisihan masyarakat desa

6. Pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat
7. Penyusunan, pengajuan peraturan desa dan menetapkan sebagai peraturan desa bersama BPD
8. Pelaksanaan tugas yang dilimpahkan kepada pemerintah desa.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai insur penyelenggara pemerintahan desa. Anggota Badan Permusyawaratan Desa terdiri dari Ketua Rukun Warga (RW), Ketua Rukun Tetangga (RT), Pemangku adat, Pemuka Agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.

2. Tinjauan Tentang Kepala Desa

Kepala desa berkedudukan sebagai alat pemerintahan desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan kedudukan tersebut, kepala desa memiliki posisi yang sangat strategis dalam organisasi pemerintahan desa. Kepala desa merupakan warga asli desa yang dipilih berdasarkan suara warga desanya. Hal ini sesuai dengan isi Undang-Undang No. 32 tahun 2014 pasal 203 yaitu : kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tatacara pemilihannya diatur dengan Perda dan pedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa mempunyai wewenang :

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;

- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban seorang Kepala Desa yaitu:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta

mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;

- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa

bertanggung jawab kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan kepada Camat. Pertanggungjawaban dan laporan pelaksanaan tugas Kepala Desa disampaikan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun pada setiap akhir tahun anggaran.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas pokok memimpin, mengkoordinasikan dan mengendalikan Pemerintah Desa dalam melaksanakan sebagian urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, pembangunan dan pembinaan masyarakat serta menjalankan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

3. Tinjauan Tentang Perangkat Desa

Perangkat Desa merupakan unsur pembantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas, wewenang dan kewajiban dalam memimpin Pemerintahan Desa. Hal ini sesuai dengan isi pasal 24 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 yang menyatakan bahwa Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 pasal 12 menyebutkan bahwa Perangkat Desa sebagaimana dimaksud terdiri dari Sekertaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Perangkat Desa lainnya terdiri atas:

- a. Sekertariat desa
- b. Pelaksanaan teknis lapangan
- c. Unsur kewilayahan

Denden Kurnia Drajat (2008) menyebutkan fungsi Sekertariat Desa yaitu:

1. Pemberi saran dan pendapat kepada Kepala Desa
2. Pelaksanaan koordinasi terhadap kegiatan yang dilakukan oleh perangkat desa
3. Pelaksanaan urusan surat menyurat kearsipan dan laporan
4. Pengumpulan bahan, pengevaluasian data dan perumusan program serta petunjuk untuk keperluan pembinaan penyelenggaraan tugas umum Pemerintah Desa, pembangunan dan pembinaan
5. Pengadaan dan pelaksanaan persiapan rapat dan pencatatan hasil-hasil rapat
6. Pengadaan kegiatan inventarisasi (mencatat, mengawasi, memelihara) kekayaan desa
7. Pelaksanaan pemantauan terhadap kegiatan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat
8. Pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dibidang pemerintahan, perekonomian dan kesejahteraan
9. Pengadaan kegiatan pencatatan mutasi tanah dan administrasi pertanahan
10. Pelaksanaan administrasi kepegawaian aparat desa
11. Penyusunan rancangan anggaran penerimaan dan belanja desa
12. Pelaksanaan administrasi kependudukan, pembangunan dan kemasyarakatan
13. Penyusunan program kerja tahunan desa
14. Penyusunan laporan pemerintahan desa
15. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Urusan Pemerintahan mempunyai tugas dalam membantu Sekertaris Desa :

1. Mengumpulkan, mengolah dan mengevaluasi data dibidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban
2. Mengumpulkan bahan dalam rangka pembinaan wilayah dan masyarakat
3. Melaksanakan dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat dalam pembuatan KTP
4. Memberikan pelayanan kepada masyarakat dibidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban
5. Membantu tugas-tugas dibidang pemungutan pajak, retribusi dan pendapatan lain
6. Membantu pelaksanaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilihan umum berdasarkan ketentuan yang berlaku
7. Melaksanakan, mengawasi serta membina eks tapol C (G30 S/PKI) dan kegiatan sosial politik lainnya
8. Membantu tugas-tugas dibidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku
9. Membantu tugas-tugas dibidang administrasi kependudukan dan catatan sipil
10. Mengumpulkan bahan dan menyusun laporan dibidang pemerintahan
11. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Unsur Pembangunan mempunyai tugas dalam membantu Sekertaris Desa :

1. Mengumpulkan, mengolah dan mengevaluasi data dibidang pembangunan
2. Melaksanakan kegiatan administrasi pembangunan di desa

3. Melaksanakan pencatatan hasil swadaya masyarakat dalam pembangunan desa
4. Menghimpun data potensi desa serta menganalisis dan memeliharanya untuk dikembangkan
5. Melaksanakan pencatatan dan mempersiapkan bahan guna pembuatan daftar usulan rencana proyek usulan kegiatan serta mencatat daftar usulan proyek/usulan kegiatan
6. Membantu koordinasi pelaksanaan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana disik di lingkungan desa
7. Melakukan administrasi perekonomian dan pembangunan di desa
8. Mengumpulkan bahan dan menyusun laporan di bidang pembangunan
9. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa

Urusan Keuangan mempunyai tugas dalam membantu Sekertaris Desa :

1. Melakukan kegiatan pencatatan mengenai pengjasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
2. Mengumpulkan dan menganalisis data sumber penghasilan desa untuk dikembangkan
3. Melakukan kegiatan administrasi pajak dan retribusi yang dikelola oleh desa
4. Melakukan kegiatan administrasi keuangan desa
5. Merencanakan penyusunan APBDes untuk dikonsultasikan dengan BPD
6. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa

Urusan Umum mempunyai tugas dalam membantu Sekertaris Desa :

1. Melaksanakan, menerima dan mengendalikan surat-surat masuk dan keluar serta melakukan tata kearsipan dan ekspedisi
2. Pelaksanakan pengetikan surat surat hasil persidangan dan rapat-rapat atau naskah lainnya
3. Melaksanakan penyediaan, penyimpanan, dan pendistribusian alat-alat tulis kantor serta pemeliharaan dan perbaikan peralatan kantor
4. Menyusun jadwal serta mengikuti perkembangan pelaksanaan piket
5. Melaksanakan dan mengusahakan ketertiban, kebersihan kantor, dan bangunan lain milik desa
6. Menyelenggarakan pengelolaan administrasi kepegawaian aparat desa
7. Melaksanakan pengelolaan administrasi umum
8. Mencatat inventarisasi kekayaan desa
9. Melaksanakan persiapan penyelenggaraan rapat dan penerimaan tamu dinas serta kegiatan kerumahtanggaan pada umumnya
10. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Urusan Kesejahteraan Masyarakat mempunyai tugas dalam membantu Sekertaris Desa :

1. Mengumpulkan, mengolah dan mengevaluasi data dibidang kesejahteraan masyarakat
2. Melaksanakan bimbingan dibidang keagamaan, kesehatan, keluarga berencana, dan pendidikan masyarakat

3. Memberikan pelayanan kepada masyarakat dibidang kesejahteraan masyarakat
4. Membantu melaksanakan bimbingan organisasi kemasyarakatan seperti PKK, karang taruna, pramuka dan lainnya
5. Membina kegiatan pengumpulan zakat, infak dan shdaqah
6. Membantu pelaksanaan pemungutan dana Palang Merah Indonesia
7. Mengumpulkan bahan dan menyusun laporan dibidang perekonomian pembangunan dan kesejahteraan masyarakat
8. Menyelenggarakan insersitasasi penduduk tuna karya, tuna wisma, tuna susila, para penyandang cacat baik mental maupun fisik, yatim piatu, jompo, panti asuhan dan pencatatan dalam rangka memasyarakatkan kembali bekas narapidana
9. Mengikuti perkembangan serta melaporkan tentang keadaan kesehatan masyarakat dan kegiatan lainnya di desa
10. Mengikuti perkembangan serta mencatat kegiatan program kependudukan
11. Melaksanakan kegiatan pencatatan bagi para jemaah haji di desa
12. Melaksanakan kegiatan pencatatan dan perkembangan keagamaan, kegiatan badan amil zakat dan melaksanakan pengurusan administrasi kematian
13. Melaksanakan kegiatan pembinaan DKM, lumbung beras
14. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa

4. Tinjauan Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa berperan sebagai pembahas peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Hal ini sesuai isi kandungan dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta dalam pasal 34 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi legislasi.

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan goncangan-goncangan yang merugikan masyarakat luas.

Keanggotaan BPD seperti yang disebutkan dalam pasal 210 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Dalam PP No.72 tahun 2005 disebutkan bahwa jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Desa.

Dalam pasal 37 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005, Anggota BPD mempunyai hak:

- a. mengajukan rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih; dan
- e. memperoleh tunjangan.

C. Tinjauan Tentang Peraturan Desa

Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, maka guna meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan perkembangan dan tuntutan reformasi serta dalam rangka mengimplementasikan pelaksanaan UU No. 32 Th. 2004, ditetapkanlah Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan demikian maka Peraturan Desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat, dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 2 Permendagri No. 29 Tahun 2006), meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan, dan
- g. keterbukaan.

A. Materi Muatan Peraturan Desa

- 1) Materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat;
- 2) Materi muatan Peraturan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa yang bersifat pengaturan;
- 3) Materi muatan Keputusan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan.
- 4) Materi muatan Peraturan Desa dapat memuat masalah-masalah yang berkembang di desa, antara lain:
 - a. menetapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat Desa;
 - b. menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa;
 - c. menetapkan segala sesuatu yang membebani keuangan desa dan masyarakat desa;
 - d. menetapkan segala sesuatu yang memuat larangan, kewajiban dan membatasi serta membebani hak-hak masyarakat;
 - e. Ketentuan-ketentuan yang mengandung himbauan, perintah, larangan atau keharusan untuk berbuat sesuatu dan atau tidak berbuat sesuatu yang ditujukan kepada masyarakat desa;

- f. Ketentuan-ketentuan yang memberikan suatu kewajiban atau beban kepada masyarakat;

B. Jenis Peraturan Desa

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan UU No. 32 Th. 2004 dan PP No. 72 Th. 2005, Peraturan Desa yang *wajib* dibentuk berdasarkan PP No. 72 Th. 2005 adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Desa tentang Pembentukan Dusun (atau sebutan lain) (Pasal3);
2. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (Pasal 12 ayat (5));
3. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat (3));
4. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (Pasal 64 ayat (2));
5. Peraturan Desa tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76);
6. Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Pasal 78 ayat (2)), *apabila Pemerintah Desa membentuk BUMD*;
7. Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Kerja Sama (Pasa182 ayat (2));
8. Peraturan Desa tentang Pembentukan Lembaga Kemasyaralcatan (Pasal 89 ayat (2)).

Selain Peraturan Desa yang wajib dibentuk seperti tersebut di atas, Pemerintahan Desa juga dapat membentuk Peraturan Desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Daerah dan peraturan perundang-

undangan lainnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain:

1. Peraturan Desa tentang Pembentukan panitia pencalonan, dan pemilihan Kepala Desa;
2. Peraturan Desa tentang Penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan Kepala Desa;
3. Peraturan Desa tentang Penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan Kepala Desa;
4. Peraturan Desa tentang Pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa;
5. Peraturan Desa tentang pPenetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa;
6. Peraturan Desa tentang Pungutan desa;

C. Mekanisme Persiapan, Pembahasan, Pengesahan dan penetapan Peraturan Desa

1. Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan dapat berasal dari usul BPD;
2. Masyarakat dan Lembaga Kemasyarakatan, berhak memberikan masukan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan materi Peraturan Desa, baik secara tertulis maupun lisan terhadap Rancangan Peraturan Desa dan dapat dilakukan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Desa;

3. Rancangan Peraturan Desa dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD;
4. Rancangan Peraturan Desa yang bersal dari Pemerintah Desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD;
5. Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama, disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa, paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut;
6. Peraturan Desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan;
7. Peraturan Desa sejak ditetapkan, dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Desa tersebut, dan t.idak boleh berlaku surut;
8. Peraturan Desa yang telah ditetapkan, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan;
9. Khusus Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan penataan ruang, yang telah disetujui bersama dengan BPD

D. Sidang/Rapat Pembahasan Dan Penetapan Peraturan Desa

- a. Naskah Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, disampaikan kepada para anggota BPD selambat-lambatnya 3 (tiga) hari atau tiga kali 24 jam sebelum Rapat Pembahasan;

- b. Naskah Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari BPD, disampaikan kepada Pemerintah Desa selambat-lambatnya 3 (tiga) hari atau tiga kali 24 jam sebelum Rapat Pembahasan;
- c. Pemerintah Desa dan BPD mengadakan rapat pembahasan yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota BPD dan rapat dianggap tidak sah apabila jumlah anggota BPD yang hadir kurang dari ketentuan tersebut;
- d. Apabila rapat BPD dinyatakan tidak sah, Kepala Desa dan Ketua BPD menentukan waktu untuk mengadakan rapat berikutnya dengan meminta persetujuan Camat selambat-lambatnya 3 hari setelah rapat pertama;
- e. Rapat pembahasan Rancangan Peraturan Desa dapat dihadiri oleh lembaga kemasyarakatan dan pihak-pihak terkait sebagai peninjau;
- f. Pengambilan keputusan dalam persetujuan Rancangan Peraturan Desa dilaksanakan melalui musyawarah mufakat;
- g. Apabila dalam musyawarah mufakat tidak mendapatkan kesepakatan yang bulat, dapat diambil *voting* berdasarkan suara terbanyak;
- h. Persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Desa menjadi Peraturan Desa dituangkan dalam Berita Acara Rapat Pembahasan Rancangan Peraturan Desa;
- i. Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama tersebut, disampaikan oleh Pimpinan BPD paling lambat 7 (tujuh) hari kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa; Kepala Desa wajib menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut, dengan membubuhkan

tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut;

- j. Peraturan Desa dimuat dalam Berita Daerah oleh Sekretaris Daerah dan disebarluaskan oleh Pemerintah Desa (Pasal 160 PP No. 72 Th. 2005);

E. Teknik Penyusunan

Kerangka struktur Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan

Kepala Desa terdiri dari:

1. Penamaan/Judul
2. Pembukaan
3. Batang Tubuh
4. Penutup
5. Lampiran (jika diperlukan)

D. Kerangka Pikir

Proses pembuatan Peraturan Desa oleh BPD dapat dilakukan melalui proses penyerapan aspirasi dari warga. Proses tersebut dilakukan jika berkaitan dengan masyarakat atau yang akan melibatkan masyarakat. Pada pelaksanaannya, pembuatan Peraturan Desa usul dan inisiatif dapat muncul bergantian antara Pemerintah Desa dan BPD. Dalam pembuatan kebijakan desa, *bargaining position* aktor yang terlibat di dalamnya sangat menentukan terhadap hasil kebijakan yang akan dikeluarkan. Semakin kuat *bargaining position* aktor pembuat kebijakan akan lebih dapat menentukan arah kebijakan yang dibuat. Dominasi *bargaining position* oleh salah satu aktor pembuat kebijakan akan menimbulkan kecenderungan arah kebijakan memihak pada aktor yang lebih dominan. Permasalahan akan muncul jika arah kebijakan lebih didominasi oleh pihak yang berseberangan dengan kepentingan publik atau warga. Oleh karena itu, peran BPD sebagai lembaga legislasi yang menjadi mitra kerja pemerintah desa dalam pembuatan peraturan desa yang memiliki peran sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat haruslah berjalan dengan sebagaimana mestinya. Namun pada prakteknya, penerapan fungsi BPD sebagai lembaga legislasi dalam menyerap, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat tidak berjalan secara optimal. Ada beberapa faktor yang menyebabkan hal ini terjadi, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal yaitu dari BPD sendiri yang belum sepenuhnya menguasai dan memahami tugas pokok dan fungsi BPD itu sendiri. Sedangkan eksternal yaitu dari masyarakat yang belum memahami tugas yang

diemban oleh BPD, sehingga masyarakat tidak bias memaksimalkan haknya. Dengan demikian, tidak akan ada check and balance antara keduanya.

Untuk menganalisis lebih lanjut mengenai masalah dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori perwakilan politik untuk menganalisis masalah yang ada. Napitupulu (2007:154) memberikan definisi perwakilan politik sebagai berikut: “perwakilan politik berarti bahwa satu atau sejumlah orang yang berwenang membuat keputusan atas nama seseorang, sekelompok orang ataupun keseluruhan anggota masyarakat”.

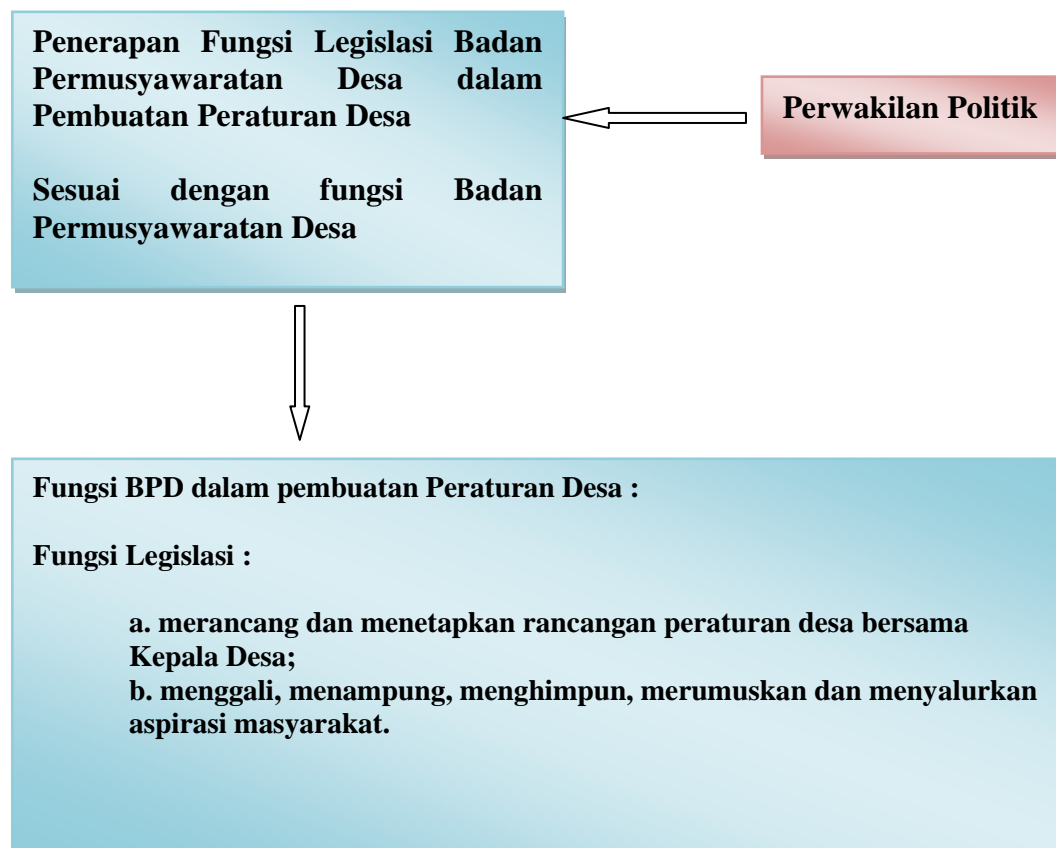
Untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislasi, BPD perlu melakukan beberapa strategi guna mendukung terlaksananya fungsi tersebut. Misalnya melakukan pengajian tingkat desa, Musrenbang dan sebagainya. Adanya forum warga tersebut, besar harapan bagi BPD untuk menerima masukan maupun tuntutan dari masyarakat yang ada.

Pitkin dalam Napitupulu (2007:183) menyatakan bahwa: “Keterwakilan politik atau *political representativeness* adalah terwakilinya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil-wakil mereka didalam lembaga-lembaga dan proses politik”.

Perwakilan politik menjadi sebuah instrument yang memberi tempat kepada seluruh lapisan masyarakat mulai dari rakyat jelata, kaum miskin, perempuan, kaum muda, golongan minoritas keagamaan dan etnik, untuk dapat benar-benar menempatkan kepentingannya dalam agenda politik di suatu Negara. Dengan kata lain, proses demokratisasi benar benar terwujud.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam hal penerapan fungsi legislasi BPD dalam pembuatan peraturan desa memiliki relevansi dengan teori perwakilan politik oleh Paimin Napitupulu.

Kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



Gambar1. Bagan Kerangka Pikir