

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan garda depan dari sistem Pemerintahan Republik Indonesia, yang keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis dari masyarakat desa. Praktik pelaksanaan Pemerintahan Desa, sesungguhnya merupakan cermin atas bagaimana aturan demokrasi diterapkan dalam pemerintahan kita.

Berbicara tentang implementasi demokrasi dalam kehidupan Pemerintahan Desa, tentu tidak dapat lepas dari keberadaan undang-undang yang mengaturnya. Karena dari undang-undang tersebut, dapat dilihat bagaimana tata Pemerintahan Desa di *set-up*. Dari pemberlakuan undang-undang tersebut juga, kondisi objektif desa benar-benar difasilitasi pengaturannya oleh peraturan perundang-undangan yang sesuai. Artinya, oleh karena kekhususannya, desa dengan kondisi objektif yang berbeda berhak untuk mendapatkan perlakuan atau pengaturan yang berbeda pula.

Di zaman Orde Baru, pelaksanaan Pemerintahan Desa dikondisikan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 (selanjutnya disingkat UU No. 5 Tahun 1979). Dalam UU No. 5 Tahun 1979 pada bab I pasal 1 huruf a, bahwa yang dimaksud dengan Desa adalah suatu 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.¹ Dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 bukan hanya mengancam terciptanya demokrasi di tingkat lokal (desa) saja, tetapi juga menjadi awal sejarah matinya demokrasi, terutama hilangnya partisipasi dan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (*decision making*) yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan di tingkat desa. Menurut Antlov, *“Tidak ada desa yang benar-benar mandiri dan otonom di bawah sistem Orde Baru. Orde Baru menciptakan banyak program kerja yang diseragamkan dari pusat dan dipaksakan untuk dilaksanakan di setiap daerah”*.²

Menurut UU No. 5 Tahun 1979 pada bab II pasal 3 ayat 1, bahwa Pemerintah Desa terdiri atas, (1) Kepala Desa, dan (2) Lembaga Musyawarah Desa (LMD).³ Keberadaan LMD yang diharapkan akan mampu menjadi media agregasi dan artikulasi kepentingan (politik) masyarakat melalui para anggotanya yang merupakan representasi dari kelompok-kelompok dinamik yang ada di desa, akan tetapi keberadaan LMD dalam praktiknya kemudian justru “mengeurangi” demokratisasi Pemerintahan Desa itu sendiri. Struktur yang menempatkan Kepala Desa sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus sebagai Kepala Perwakilan Desa (Ketua LMD), menyebabkan Kepala Desa menjadi raja atau penguasa tunggal di tingkat desa. Akibatnya, LMD menjadi sekedar “lembaga konspirasi” untuk menjaga kepentingan politik Kepala Desa dan Perangkatnya. Dengan cara itu,

¹ UU No. 5 Tahun 1979 tentang *Pemerintahan Desa*, PT. Pabelan, Surakarta, 1988, hal. 6

² Hans Antlov, *Negara Dalam Desa-Patronase Kepemimpinan Lokal*, Lapera, Yogyakarta, 2002, hal. 64

kemudian Kepala Desa dan Perangkatnya bisa membuat dasar legitimasi/hukum atas kebijakan apa pun yang diambilnya.

Gema reformasi yang dicanangkan sejak awal digulirkan telah membuka kesadaran rakyat Indonesia akan hak-hak politiknya yang sebelumnya tidak tersentuh dan tidak dapat dinikmati, kendatipun hak-hak tersebut dijamin secara konstitusional. Pada masa Reformasi ini, yang ditandai dengan tumbangannya rezim Orde Baru, penataan dan penguatan institusi lokal menjadi tuntutan utama dalam menjalankan roda pemerintahan. Banyak hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun sampai di tingkatan yang paling rendah yaitu desa.

Kini, masyarakat desa identik telah keluar dari sangkar burung yang selama ini membelenggu kebebasan mereka. Pengalaman ketidakadilan di masa lalu membuat mereka menjadi kritis dan tidak tunduk begitu saja terhadap keinginan pemerintah. Tuntutan partisipasi dan keinginan untuk mengambil peran penting dalam proses pembangunan di tingkat lokal menjadi kebutuhan dasar masyarakat pedesaan pasca rezim Orde Baru.

Terbukanya keran demokratisasi dan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 (selanjutnya disingkat UU No. 22 Tahun 1999) tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1979, telah membangkitkan kesadaran warga pedesaan untuk berpartisipasi dalam pembangunan, bukan karena Pemerintah Pusat, tetapi benar-benar dilandasi kebutuhan warga setempat.

Eskalasi partisipasi ini melahirkan tuntutan “mereformasi” (istilah lain untuk menurunkan seseorang dari jabatannya) yang terjadi di beberapa daerah, termasuk di Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon. Pada waktu itu, Kepala Desa Dukuwidara “direformasi” (tuliskan : diberhentikan) secara paksa oleh masyarakat setempat sebelum masa jabatannya habis. Ini disebabkan, karena masyarakat setempat merasa diperlakukan tidak adil oleh aparat desa di satu sisi yang kemudian berkorelasi dengan kekuasaan Kepala Desa yang nyaris tanpa batas, yang akhirnya justru menjadi sumber penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan di sisi lain. Peristiwa tersebut tentu berimplikasi pada terjadinya kevakuman kekuasaan di Pemerintahan Desa Dukuwidara. Oleh karena itu, untuk menggantikan kedudukan Kepala Desa Dukuwidara maka ditunjuklah Pejabat Sementara yang ditunjuk langsung oleh Camat setempat, dengan masa jabatan 2 tahun yaitu dari tahun 1999-2001.

Semangat desentralisasi dan demokratisasi yang termuat dalam UU No. 22 Tahun 1999 membawa perubahan-perubahan di daerah. Otonomi Daerah yang didalamnya juga terdapat Otonomi Desa, juga berdampak pada perubahan-perubahan di desa-desa. Sebut saja dalam kaitannya dengan Pemerintahan Desa, UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian ditindak lanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, telah memberikan peluang bagi terbentuknya lembaga perwakilan di tingkat desa atau yang lebih dikenal dengan sebutan Badan Perwakilan Desa (BPD). Seperti dinyatakan dalam UU No. 22 Tahun 1999 pada

(1) mengayomi adat istiadat, (2) membuat Peraturan Desa (Perdes), (3) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta (4) melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.⁴

Dengan mengacu pada kedua peraturan perundang-undangan di atas, maka di Desa Dukuhwidara juga dilakukan pemilihan anggota BPD yang dilaksanakan pada tanggal 12 Oktober 2000. Hal itu sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 pada bab XI pasal 105 ayat 1, bahwa anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan.⁵ Pola kekerabatan yang sangat kental sekali dalam kehidupan masyarakat di Desa Dukuhwidara, berpengaruh dalam mekanisme pemilihan anggota BPD, artinya masyarakat lebih cenderung memilih calon yang mempunyai hubungan kedekatan keluarga dengan mereka, bahkan Kepala Desa Dukuhwidara yang terpilih pun bisa berasal dari calon yang mempunyai keluarga atau kerabat yang terbanyak. Berdasarkan hal tersebut, mengakibatkan seseorang yang dipandang mampu dan mempunyai latar belakang pendidikan cukup, tidak berminat untuk mencalonkan diri sebagai anggota BPD. Sehingga hal itu nantinya akan mempengaruhi kinerja dari BPD itu sendiri. Sampai dengan saat ini, BPD Desa Dukuhwidara telah dapat menjalankan peran dan fungsinya, terbukti dengan berhasilnya BPD Desa Dukuhwidara dalam menyelesaikan agenda desa yang menyangkut tentang pemilihan Kepala Desa yang dilaksanakan pada tanggal 7 Februari 2001, yang pada waktu itu diikuti oleh 4 calon Kepala Desa. Kemudian bersama-sama dengan Kepala Desa terpilih, membuat dan menetapkan Perdes,

termasuk penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) setiap tahunnya.

Ada sebuah kasus yang menarik di Desa Dukuwidara, berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak BPD, dimana kasus tersebut terjadi pada tahun 2003. Pada waktu itu, Kepala Desa secara sepihak dan tanpa sepengetahuan dari BPD, mengeluarkan kebijakan untuk merenovasi lapangan bola voli yang menghabiskan dana Rp. 1.200.000 dan dana tersebut mengambil dari uang kas desa. Padahal dalam Rencana Pembangunan Desa (RAPBDes) tahun 2003, tidak ada anggaran untuk merenovasi lapangan bola voli.⁶ Kasus tersebut merupakan sebuah fakta bahwa Kepala Desa masih mengabaikan akan peran dan fungsi dari BPD dalam pengambilan kebijakan desa. Padahal menurut UU No. 22 Tahun 1999, bahwa kedudukan antara Kepala Desa dengan BPD adalah sejajar, artinya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Kepala Desa berfungsi sebagai Eksekutif Desa sedangkan BPD berfungsi sebagai Legislatif Desa. Jadi kedudukan Kepala Desa bukan lagi sebagai penguasa tunggal dalam pengambilan kebijakan-kebijakan di desa, akan tetapi kebijakan-kebijakan tersebut terlebih dahulu harus diketahui dan mendapatkan persetujuan dari BPD.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, BPD memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka mewujudkan kehidupan yang demokratis di desa. BPD sebagai lembaga legislasi dan pengawas atas segala kebijakan Kepala Desa dan Perangkatnya, diharapkan mampu sebagai pilar ataupun garda depan dalam mengontrol penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan juga sekaligus sebagai

⁶ Wawancara dengan anggota BPD Desa Dukuwidara

patner yang baik dalam mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang demokratis.

Melihat sedemikian penting dan strategisnya kedudukan dan peranan yang dimainkan BPD didalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa maka masyarakat menggantungkan harapan besar kepada BPD dan BPD dianggap sebagai tulang punggung untuk mewujudkan demokratisasi di desa, karena masyarakat menganggap bahwa BPD adalah satu-satunya badan yang mampu menampung dan menyalurkan segala aspirasi masyarakat, terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, yaitu sebagai “jembatan” antara masyarakat dengan aparat Pemerintah Desa. Sehingga kebijakan-kebijakan publik yang diambil oleh Pemerintah Desa, nantinya berpihak pada rakyat dengan memperhatikan dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat setempat.

Namun seberapa besar BPD ini akan mampu menjalankan hak-haknya dengan baik masih perlu untuk diteliti, mengingat lembaga ini masih belum lama terbentuk. Fenomena inilah yang menarik untuk diteliti “Bagaimana Pelaksanaan Hak-Hak BPD dan Faktor-Faktor Apa Saja Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Hak-Hak BPD”, mengingat setiap desa memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lain.

B. Perumusan Masalah

Masalah adalah suatu kondisi yang bersifat problematik dan membutuhkan penyelesaian, karena ada kesenjangan antara yang seharusnya dengan yang

senyatanya.⁷ Berdasarkan pada latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan hak-hak BPD Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon pada tahun 2003 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan hak-hak BPD Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

C.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah di atas, maka tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan hak-hak BPD Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon pada tahun 2003.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan hak-hak BPD Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon.

C.2. Manfaat Penelitian

1. Secara Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai pelaksanaan hak-hak BPD.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan atau masukan sebagai bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang terkait.

3. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada umumnya dan Ilmu Pemerintahan pada khususnya.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel yang didasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Didalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Menurut Masri Singaribun dan Sofian Efendi, menyebutkan bahwa *“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstrak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”*.⁸

Dalam suatu penelitian dibutuhkan variabel-variabel penelitian, maka sesuai dengan judul penelitian, sehingga yang menjadi variabel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Otonomi Daerah

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang penyelenggaraannya lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi Daerah ini diselenggarakan dengan

memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dalam pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi tersebut dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah saat ini berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 pada bab I pasal 1 huruf h, bahwa yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁹ Sedangkan yang dimaksud dengan Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah, menurut UU No. 22 Tahun 1999 pada bab I pasal 1 huruf i, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Adapun landasan pelaksanaan Otonomi Daerah adalah pasal 18 UUD 1945, yang berbunyi "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang*".

⁹ UU No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*, Op. Cit, hal. 4

¹⁰ Ibid, hal. 4

Pengembangan, Badan Perencanaan, Badan Pendidikan dan Pelatihan, dan lain-lain. Kepala Daerah sebagai Eksekutif Daerah yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, bertanggung jawab kepada Legislatif Daerah.

Secara garis besarnya, Kepala Daerah mempunyai kewajiban sebagai berikut :

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Mengajukan Rencana Peraturan Daerah (Reperda) dan menetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda) bersama DPRD.
- c. Menghormati Kedaulatan Rakyat.
- d. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat dalam kerangka mengamalkan Pancasila sebagai ideologi negara berdasarkan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan.¹³

3. Otonomi Desa

Konsep Otonomi Desa sebenarnya adalah sebuah bentuk konsep yang dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan didasarkan pada kemampuannya sendiri. Hal ini berarti, intervensi dari luar desa sedapat mungkin untuk dihilangkan atau paling tidak dikurangi.

Sedangkan sifat Otonomi Desa adalah merupakan Otonomi Murni,¹⁴ artinya keberadaan Otonomi Desa merupakan sesuatu yang memang telah ada

¹³ Drs. M. Rustam, MS, *Seminar Otonomi Daerah ; Harapan dan Tantangan Kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparat di Kabupaten Semarang*, Kantor Pembangunan Masyarakat Desa

masyarakat hukum yang mandiri dan pemimpin mereka biasanya adalah yang tertua atau yang mempunyai kemampuan yang paling tinggi diantara mereka.¹⁵

Orang kebanyakan (umum) memahami Desa sebagai tempat di mana bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang dari pada kota, biasanya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang rendah, dan mata pencaharian yang umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat bahwa pemahaman umum memandang Desa sebagai tempat bermukimnya para petani.

Menurut Mashuri Maschab, Desa dalam pengertian sosiologis disebutkan bahwa "*Desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya hidup dari lapangan pertanian, ikatan sosial, adat istiadat dan tradisi masih kuat, sifat jujur dan bersahaja, serta tingkat pendidikannya masih relatif rendah, dan sebagainya*".¹⁶

Pengertian Desa menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, disebutkan bahwa "*Desa adalah suatu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa dan mengadakan pemerintahan sendiri, ditambahkan bahwa desa itu terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat saja ataupun terjadi dari suatu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan tempat tinggal sendiri*".¹⁷

¹⁵ Mashuri Maschab, *Pemerintahan Desa di Indonesia*, Studi Sosial PAU UGM, Yogyakarta, hal. 2

¹⁶ Ibid, hal. 1

Sementara itu, Bouman memberikan definisi tentang Desa yaitu "*Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya, serta usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan didalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.*"¹⁸

Selain itu, Siagian memberi batasan tentang Desa yaitu "*Desa adalah suatu daerah hukum yang ada sejak hidup keturunan dan mempunyai ikatan sosial yang hidup serta tinggal menetap disuatu daerah tertentu dengan adat istiadat yang dijadikan landasan hukum dan mempunyai seorang pemimpin formal yaitu Kepala Desa*".¹⁹

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, disebutkan bahwa Desa adalah,

- (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun,
- (2) udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan dari kota),
- (3) tempat, tanah, dan daerah.²⁰

Pengertian Desa menurut UU No. 5 Tahun 1979 pada bab I pasal 1 huruf a, disebutkan bahwa Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung

¹⁸ I Nyoman Barata, *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Masyarakat Desa*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hal. 14

¹⁹ Sondang P. Siagian, *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa*, Cipta Aditya Bakti, Bandung, 1989, hal. 3.

²⁰ Ibid, hal. 3

sejak desa itu mulai terbentuk/ada dan bukan merupakan sebuah limpahan wewenang dari negara.

Akan tetapi, terintegrasinya desa ke dalam sebuah struktur besar yang bernama negara, kemudian berdampak pada wujud Otonomi Murni Desa. Adanya keharusan untuk taat pada berbagai aturan yang dibuat oleh negara, kemudian sedikit demi sedikit mengurangi wilayah Otonomi Desa, bahkan di beberapa kasus bahkan menghilangkan sama sekali. Desa kemudian tidak lagi memiliki kebebasan untuk menata sendiri kehidupannya dan prakarsa untuk mengabdikan pada struktur yang lebih besar yakni negara.

Konsekuensinya adalah desa kemudian secara perlahan semakin kehilangan sifat kemurnian otonominya, karena wewenang yang ada pada desa hampir semuanya berasal dari struktur besar diluarnya. Kondisi ini terjadi sejalan dengan semakin besarnya penetrasi negara ke dalam masyarakat desa.

4. Desa

Desa merupakan hasil perkembangan dari individu menuju kelompok, yang dimulai dari unit terkecil, keluarga batih (suami, istri, dan anak). Ketika keluarga menjadi lebih besar maka sebagian ada yang memisahkan diri dan membuat tempat tinggal sendiri. Tempat pemukiman akhirnya bertambah luas, baik wilayah maupun komunitasnya. Dari situlah, kemudian lahir kesatuan

¹⁴ Beberapa ahli berpendapat bahwa memang sifat otonomi desa merupakan otonomi murni tadi bukan merupakan pemberian melainkan ada dengan sendirinya. Lihat Josef Riwu Kaho dalam *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-44, 1997. Mashuri Maschab, *Pemerintahan Desa di Indonesia*, Pusat Antar Universitas UGM, Yogyakarta, 1992

di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹

Desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 pada bab I pasal 1 huruf o, disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.²²

Sedangkan pengertian Desa menurut Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 8 Tahun 2000 Seri D.5 tentang Badan Perwakilan Desa, disebutkan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui didalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Kabupaten Cirebon.

Sementara pengertian Desa dari aspek ketatanegaraan, Talizidhuhu Ndraha merumuskan bahwa *"Desa adalah sebutan umum bagi satuan-satuan ketatanegaraan terendah di bawah kecamatan, yang pemerintahannya merupakan suatu organisasi terendah pula. Artinya, bahwa yang dimaksud dengan satuan organisasi terendah ialah Pemerintahan Desanya, sedangkan Desa itu sendiri adalah satuan ketatanegaraan terendah"*.²³

²¹ UU No. 5 Tahun 1979 tentang *Pemerintahan Desa*, Op. Cit, hal. 6

²² UU No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*, Op. Cit, hal. 7

²³ Talizidhuhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hal. 14

Dengan demikian, dari berbagai pengertian tentang desa tersebut di atas, maka dapat disimpulkan beberapa ciri umum dari desa yaitu, (1) kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan badan pemerintahan terendah yang mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri, (2) mempunyai batas-batas wilayah tertentu, (3) mempunyai susunan pemerintahan tertentu, dan (4) merupakan bagian dari suatu wilayah tertentu.

Untuk mengetahui lebih lanjut tentang ciri-ciri dari masyarakat desa, dapat kita lihat dari apa yang dinyatakan oleh J.J Tomaso berikut ini :

1. Kehidupan di pedesaan erat sekali hubungannya dengan alam. Alam menentukan mata pencaharian penduduk seperti, pertanian, peternakan, perikanan, pengumpulan hasil hutan, kerajinan rumah tangga, dan sebagainya. Kebanyakan mata pencaharian hidup itu terkait pula pada musim yang diatur oleh alam misalnya, orang menanam padi pada musim penghujan dan menanam palawija di musim kemarau, pengrajin gerabah tergantung pada alam untuk mendapatkan bahan bakunya dan panas matahari untuk mengeringkan barang buataannya, serta ranting-ranting dan daun-daun kering untuk membakar gerabah.
2. Di pedesaan, pada umumnya semua anggota keluarga (bapak, ibu, dan anak) mengambil bagian pada kegiatan yang menjadi mata pencahariannya.
3. Orang desa merasa sangat terikat pada desa dan lingkungannya, selama tidak ada daya istimewa yang menarik ke tempat lain. Rumah dan tanah serta segala sesuatu yang ada disana telah menawan hatinya dan tidak mudah dilepaskannya. Tempat itu baginya aman, penuh jaminan, karena diwarisi oleh

nenek moyangnya. Kalaupun mereka merantau, selalu saja merindukan kampung halaman dan keluarga besarnya (hal ini tampak pada tradisi “mudik” bagi para perantau).

4. Di alam pedesaan, segala sesuatu seolah-olah membawa kepada hidup rukun, orang mengenal satu sama lain, dan jika ditelusuri sebagian besar masih mempunyai hubungan keluarga. Semua mengambil bagian dalam peristiwa-peristiwa gembira seperti, perkawinan, kelahiran, bersih desa, dan sebagainya, maupun peristiwa duka seperti, pemakaman, bencana alam, dan sebagainya. Kesemuanya merupakan kebiasaan yang baik dan berlangsung dengan suka rela.
5. Di pedesaan, orang banyak berpaut dengan adat istiadat dan kaidah-kaidah yang berpindah turun-temurun. Termasuk didalamnya “pola hidup” yang hampir tidak berubah sejak nenek moyangnya sampai sekarang. Berdasarkan pada pandangan yang demikian, masyarakat pedesaan sering dikatakan statis, berlainan dengan masyarakat kota yang modern dan dinamis.
6. Adanya kepatuhan kepada pemimpin-pemimpin informal yang biasanya adalah para ulama dan sesepuh (tetua) adat.²⁴

Kenyataan yang hidup di masyarakat desa tersebut membawa pada asumsi-asumsi tertentu yang ditujukan pada mereka bahwa masyarakat desa diidentikkan dengan, (1) masyarakat tradisional, (2) masyarakat primordial, dan (3) berorientasi pada masa lampau. Namun, masyarakat desa pada masa sekarang

ini pada dasarnya telah mengalami sejumlah perubahan-perubahan sejalan dengan bekerjanya kekuatan eksternal yang mendorong perubahan sosial di desa.

5. Pemerintah Desa

Menurut Bayu Suryaningrat, pengertian Pemerintah Desa yaitu *"Pemerintah Desa adalah sebagai kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah kecamatan, yaitu Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Kelurahan."*²⁵

Menurut Sudiro, pengertian Pemerintah Desa adalah sebagai berikut *"Pemerintah Desa adalah merupakan struktur pemerintahan negara kita dan merupakan satuan pemerintahan terendah yang berada langsung di bawah kecamatan, sehingga merupakan tumpuan segenap pelaksanaan urusan pemerintahan, baik dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan"*.²⁶

Selain itu, Taliziduhu Ndraha mendefinisikan Pemerintah Desa sebagai berikut *"Pemerintah Desa adalah sebagai alat pemerintah, yaitu sebagai satuan organisasi terendah Pemerintahan Republik Indonesia yang berdasarkan azas dekonsentrasi, di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pemerintah Wilayah Kecamatan yang bersangkutan"*.²⁷

Sedangkan pengertian Pemerintah Desa menurut Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 8 Tahun 2000 Seri D.5 tentang Badan Perwakilan

²⁵ Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Aksara Baru, Jakarta, 1970, hal. 50

²⁶ Daeng Sudiro, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Angkasa, Bandung, 1981, hal. 43

²⁷ Taliziduhu Ndraha, *Op. Cit*, hal. 35

Desa, disebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.

1. Pemerintah Desa Menurut UU No. 5 Tahun 1979

Sebelum lahirnya UU No. 5 Tahun 1979, yaitu sejak tahun 1906 sampai 1 Desember 1979, Pemerintahan Desa di Indonesia diatur oleh perundang-undangan yang dibuat oleh penjajah Belanda yaitu :

- a. *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) yang berlaku untuk di Jawa dan Madura.
- b. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewestern* (IGOB) yang berlaku untuk di luar Jawa dan Madura.
- c. *Inlandsche Staatsregering* (IS) Pasal 128 ialah landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang masyarakat desa untuk memilih sendiri Kepala Desa yang disukai sesuai masing-masing adat kebiasaan setempat.
- d. *Herzien Indonesisch Reglement* (HIR) dan *Reglement Indonesia Baru* (RIB) isinya mengenai peraturan tentang hukum acara perdata dan pidana pada pengadilan-pengadilan negeri di Jawa dan Madura.
- e. Sesudah kemerdekaan, peraturan-peraturan tersebut pelaksanaannya harus berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Keputusan Rembug Desa, dan sebagainya.²⁸

Disadari bahwa peraturan lama tersebut tidak seragam dan kurang memberikan dorongan pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang ke arah

²⁸ *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979*, Kurnia, Jakarta, 1985

kemajuan yang dinamis. Akibatnya, Desa dan Pemerintahan Desa pada saat itu memiliki bentuk dan corak yang beraneka ragam. Oleh karena itu, maka ditetapkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 ini dimaksudkan untuk menyeragamkan Pemerintahan Desa di Indonesia. Hal ini seperti ditegaskan pada alasan-alasan “bahwa sesuai dengan sifat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan Pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan kesatuan adat istiadat yang masih berlaku.”²⁹

Sehubungan dengan hal itu, keseragaman tersebut merupakan prinsip dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Konsep ini menjadi pelengkap yang sekaligus menunjukkan kekuasaan dari rezim yang sentralistik, dimana yang dilakukan bukan saja menempatkan desa sebagai alas kaki dari Pemerintah Pusat, melainkan juga beritikad untuk menyeragamkan desa atau komunitas-komunitas dimasyarakat lokal dalam skema yang sama.

Lebih lanjut, dalam sistem Pemerintahan Desa menurut UU No. 5 Tahun 1979 pada bab II, yang disebut dengan Pemerintah Desa adalah, (1) Kepala Desa, dan (2) Lembaga Musyawarah Desa (LMD) (pasal 3 ayat 1). Kemudian Pemerintah Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa (pasal 3 ayat 2) yang terdiri atas, (1) Sekretariat Desa, dan (2) Kepala-Kepala Dusun (pasal 3 ayat 3).³⁰ Ditambahkan juga bahwa Kepala Desa dalam

²⁹ Tim Lapera, *Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Umum, 2000, hal. 155

³⁰ UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Op. Cit, hal. 7

menjalankan hak, wewenang, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat (pasal 10 ayat 2 huruf a).³¹

Dengan demikian menjadi semakin jelas bahwa pengikat utama aparat Pemerintah Desa adalah atasan (pejabat yang berwenang) bukan basis sosial dari pemerintah itu sendiri.

2. Pemerintah Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999

Pergantian UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, atas dasar pertimbangan bahwa UU No. 5 Tahun 1979 yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan Pemerintahan Desa adalah tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul yang bersifat istimewa.³² Landasan pemikiran dalam pengaturan Pemerintahan Desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah Desa adalah organ, badan, yang disertai pimpinan dalam usaha-usaha menyelenggarakan kepentingan atau tujuan secara umum atau khusus bagi masyarakat dan dijelaskan pula bahwa pemerintah itu menjalankan pemerintahan dengan batasan pemerintahan yaitu segala kegiatan yang terorganisasi bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar negara untuk mencapai tujuan negara.³³

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 pada bab XI, disebutkan bahwa Pemerintah Desa terdiri atas, (1) Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain, dan

³¹ UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Op. Cit, hal. 11

³² HAW. Wijaya, *Pemerintahan Desa/Marga*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hal. 128

(2) Perangkat Desa (pasal 95).³⁴ Di dalam bab tersebut juga ditegaskan bahwa untuk menyelenggarakan Pemerintahan di Desa maka dibentuk, (1) Pemerintah Desa, dan (2) Badan Perwakilan Desa (pasal 94).³⁵ Serta Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa (pasal 102 huruf a).³⁶

Bila kita mencermati fungsi dari 2 organ utama dari Pemerintahan Desa tersebut maka terlihat jelas adanya pemisahan fungsi yaitu fungsi eksekutif dan legislatif, sehingga diharapkan sentralisasi pada Kepala Desa dapat dihindari atau diminimalkan.

6. Parlemen Desa

Dalam perspektif demokratisasi, pembentukan atau pengembangan Parlemen Desa dimaksudkan sebagai suatu proses pendorong partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan menyangkut masa depan mereka sendiri. Suatu partisipasi yang sehat, sudah tentu mensyaratkan adanya kesadaran dan kemampuan yang cukup dari masyarakat desa dalam proses keterlibatannya.

1. Parlemen Desa Menurut UU No. 5 Tahun 1979

Adapun wujud dari Lembaga Parlemen Desa menurut UU No. 5 Tahun 1979 ini yaitu Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dalam UU No. 5 Tahun 1979 pada bab II pasal 17 ayat 1, disebutkan bahwa LMD adalah lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala

dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan.³⁷

Kemudian di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1978 tentang Pembinaan LMD sebagai Lembaga Pemerintahan Desa, kepada para Gubernur Kepala Daerah di seluruh Indonesia, dijelaskan bahwa :

1. Hakekat LMD adalah sebagai perwujudan demokrasi Pancasila.
2. Fungsi LMD adalah sebagai wadah dan penyalur aspirasi masyarakat di desa.

Ketentuan di atas memberikan gambaran tentang tugas LMD antara lain :

- a. Tugas legislatif, yang hasilnya ialah hasil rapat LMD yang baru dinyatakan sah apabila sudah mendapat persetujuan dari Bupati sebagai Kepala Wilayah Kabupaten.
- b. Tugas Konsultatif, yaitu memberikan pertimbangan atau saran kepada Kepala Desa dalam rangka menetapkan Keputusan Kepala Desa.

Dalam UU No. 5 Tahun 1979 pada bab II pasal 17 ayat 2, disebutkan bahwa Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua LMD.³⁸ Jadi kendati terdapat LMD, akan tetapi dalam praktiknya LMD menjadi sekedar formalitas demokrasi belaka, karena keberadaan lembaga ini sangat tergantung pada figur Kepala Desa. Adanya perangkapan jabatan tersebut jelas menunjukkan skema kekuasaan yang sentralistik. Skema kekuasaan yang sentralistik pada dasarnya adalah skema yang tidak memberikan kesempatan pada unit terbawah untuk mengaktualisasikan atau mengemukakan aspirasinya. Artinya, pusat kekuasaan

³⁷ UU No. 5 Tahun 1979 tentang *Pemerintahan Desa*, Op. Cit, hal. 12

³⁸ *Ibid*, hal. 12

akan menempatkan diri, bukan saja sebagai pusat dari aspirasi maupun gagasan-gagasan, tetapi bahkan nilai-nilai.

2. Parlemen Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, penyelenggaraan Pemerintahan Desa memasuki babak baru dengan kewenangan pengaturan ada pada Pemerintah Kabupaten, yang memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan di tingkat desa yaitu dengan dibentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD).

Adapun dasar hukum keberadaan BPD adalah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999 pada bab XI pasal 104, bahwa Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain, berfungsi, (1) mengayomi adat istiadat, (2) membuat Perdes, (3) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta (4) melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Didalam undang-undang tersebut juga ditegaskan bahwa, (1) anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan, (2) pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota, (3) BPD bersama dengan Kepala Desa, menetapkan Perdes, dan (4) pelaksanaan Perdes ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa (Kepdes) (pasal 105).³⁹

Sedangkan menurut Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 8 Tahun 2000 Seri D.5, disebutkan bahwa Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya

disebut BPD adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa, yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Perdes, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, dirinci bahwa :

- a. Badan Perwakilan Desa adalah badan perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa, yang berfungsi, (a) mengayomi adat istiadat, (b) membuat Perdes, (c) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta (d) melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. Pengaturan lebih lanjut mengenai Desa dan Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten mengenai Desa, wajib mengakui dan menghormati asal-usul dan adat istiadat desa.
- c. Dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten mengenai Desa, wajib mengakui dan menghormati asal-usul dan adat istiadat desa.⁴⁰

Sesungguhnya nama badan/organ masyarakat tersebut tidak harus selalu BPD. Di beberapa daerah lain banyak menggunakan istilah atau nama lain sesuai dengan asal usul masyarakat setempat dengan substansi keberadaan yang sama. Posisi dan fungsi BPD pada dasarnya memungkinkan keterlibatan masyarakat untuk ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan-kebijakan desa.

⁴⁰ Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 1999 tentang *Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*

a. Fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD)

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, pada pasal 36 ayat 1, bahwa BPD mempunyai fungsi :

1. Mengayomi, yaitu menjaga kelestarian adat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan.
2. Legislasi, yaitu merumuskan dan menetapkan Perdes bersama-sama Pemerintah Desa.
3. Pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Perdes, APBDes, dan Kepdes.
4. Menampung aspirasi masyarakat, yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.⁴¹

b. Tugas Badan Perwakilan Desa (BPD)

1. Membuat Perdes bersama Pemerintah Desa, serta menetapkannya.
 2. Menerima pertanggungjawaban Pemerintah Desa terhadap pelaksanaan Perdes yang telah ditetapkan.
 3. Memilih, mengangkat, dan menetapkan Kepala Desa melalui mekanisme pemilihan langsung.
-

Sedangkan menurut HAW. Wijaya, bahwa tugas, fungsi, dan wewenang BPD adalah sebagai berikut :

- a. Mengayomi, yaitu menjaga kelestarian adat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan.
- b. Legislasi, yaitu merumuskan dan menetapkan Perdes bersama-sama Pemerintah Desa.
- c. Pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Perdes, APBDes, dan Kepdes.
- d. Menampung aspirasi masyarakat, yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- f. Bersama-sama Kepala Desa, membentuk Kepdes.
- g. Bersama-sama Kepala Desa, menetapkan APBDes.
- h. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Desa terhadap rencana perjanjian antar desa dengan pihak ketiga dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).⁴²

c. Kewenangan Badan Perwakilan Desa (BPD)

1. Meminta pertanggungjawaban Pemerintah Desa sebelum waktunya.
2. Menolak Pertanggungjawaban Pemerintah Desa.
3. Memperhatikan Kepala Desa atas kehendak masyarakat desa.
4. Menolak segala campur tangan lembaga supra desa (eksternal).

⁴² HAW. Wijaya, Op. Cit, hal. 131-132

d. Hak Badan Perwakilan Desa (BPD)

1. Menerima uang sidang sesuai dengan kemampuan keuangan desa, uang sidang ini ditetapkan dalam APBDes.
2. Untuk keperluan kegiatan BPD, disediakan biaya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang dikelola oleh Sekretaris BPD dan setiap tahun ditetapkan dalam APBDes..
3. Menerima atau menolak pertanggungjawaban Kepala Desa.
4. Mengajukan Rancangan Keputusan Desa.

Sedangkan menurut Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 8 Tahun 2000 Seri D.5 tentang Badan Perwakilan Desa, BPD mempunyai hak :

- a. Hak anggaran.
- b. Hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota.
- c. Hak meminta keterangan kepada Kepala Desa.
- d. Hak mengadakan perubahan rancangan Perdes.
- e. Hak mengajukan pernyataan pendapat.
- f. Hak prakarsa mengenai rancangan Perdes.
- g. Hak penyelidikan.

e. Kewajiban Badan Perwakilan Desa (BPD)

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
2. Turut serta melestarikan dan mengembangkan adat istiadat di desa.

4. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat desa, serta bersama-sama Kepala Desa, menggali sumber potensi desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.⁴³

Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, pada pasal 1, disebutkan bahwa BPD adalah sebagai lembaga legislasi dan pengawas dalam hal pelaksanaan Perdes, APBDes, dan Kepdes.⁴⁴

Kelahiran BPD diharapkan menjadi wadah partisipasi dari masyarakat desa dalam proses politik tingkat desa. Peranan yang dimainkan BPD dalam memacu proses demokratisasi di tingkat desa diharapkan dapat menjadi pemacu bagi terselenggaranya Pemerintah Desa yang demokratis.

Gambaran posisi BPD ini dapat menunjukkan bahwa BPD sebagai institusi perwakilan masyarakat, sesungguhnya memiliki peran dan kewenangan yang besar yang dapat menemukan arah masa depan perkembangan desa.

E. Definisi Konsepsional

Untuk menghindari kesalahan pengertian atau penafsiran maka perlu kiranya dikemukakan batas-batas dari konsep dalam penelitian. Sehingga definisi konsepsional yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

⁴³ HAW. Wiiava. Op. Cit, hal. 131-132

1. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan mempunyai inisiatif untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas dasar kebijaksanaan sendiri dan mengembangkan daerahnya sendiri sesuai dengan kemampuan dan potensi daerahnya.

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak, berwenang, berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Otonomi Desa

Otonomi Desa merupakan kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan.

4. Desa

Desa adalah suatu satuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten, serta merupakan suatu wilayah administratif.

5. Pemerintah Desa

Pemerintah Desa adalah pemerintahan yang terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, yang menjalankan fungsi melayani masyarakat dalam

penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan ini dilaksanakan oleh organisasi pemerintah terendah langsung dibawah kecamatan.

6. Badan Perwakilan Desa (BPD)

Badan Perwakilan Desa adalah suatu lembaga perwakilan yang merupakan wahana dan sarana pelaksanaan demokrasi di tingkat desa, serta sebagai badan pengawas dalam hal pelaksanaan Perdes, Kepdes, dan APBDes.

F. Definisi Operasional

Menurut Masri Singaribun dan Sofian Efendi, yang dimaksud dengan definisi operasional adalah *“salah satu unsur yang membantu komunikasi antar peneliti, yang merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu variabel diukur”*.⁴⁵

Dengan kata lain bahwa definisi operasional merupakan bagian dari unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel. Dalam penelitian ini, penulis akan meneliti dan mengamati serta menggambarkan secara jelas *“Bagaimana Pelaksanaan Hak-Hak BPD di Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon Pada Tahun 2003 dan Faktor-Faktor Apa Saja Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Hak-Hak BPD di Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon”* dengan melihatnya dari sudut :

1. Pelaksanaan hak-hak BPD, yaitu melalui penggunaan hak-hak yang dimiliki oleh BPD, yang meliputi :

- a. Hak anggaran, yaitu hak BPD bersama dengan Kepala Desa, menyusun APBDes, termasuk perubahan dan perhitungannya.

⁴⁵ Masri Singaribun dan Sofian Efendi, *Pemerintahan Desa/Marga*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hal. 23

Sejak BPD Desa Dukuwidara terbentuk yaitu sejak tahun 2000, BPD Desa Dukuwidara dalam melaksanakan hak-hak yang dimilikinya selalu menggunakan hak anggaran, karena hak tersebut disusun dalam setiap tahun anggaran, termasuk pada tahun 2003. Adapun penyusunan APBDes dilaksanakan pada awal tahun dan perhitungannya dilaksanakan pada akhir tahun.

- b. Hak untuk mengadakan perubahan Perdes, yaitu hak BPD untuk mengajukan usulan perubahan Perdes.

Karena APBDes itu disusun pada setiap tahun anggaran maka BPD Desa Dukuwidara pun selalu mengadakan perubahan penyusunan APBDes sesuai aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat yang disampaikan melalui musyawarah yang diadakan antara BPD dengan Pemerintah Desa.

- c. Hak meminta keterangan, yaitu hak BPD yang dilakukan oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota BPD untuk meminta keterangan kepada Kepala Desa atas pelaksanaan tugas Pemerintah Desa.

BPD Desa Dukuwidara sering meminta keterangan kepada Kepala Desa atas pelaksanaan tugas Pemerintah Desa, terutama terhadap program-program pembangunan desa. Pada tahun 2003, BPD meminta keterangan kepada Kepala Desa, "apakah pelaksanaan pembangunan sudah berjalan apa belum dan apakah sudah sesuai dengan yang ada di APBDes atau tidak". Selain itu, BPD juga meminta keterangan kepada Kepala Desa, "kepada siapa saja tanah kas desa disewakan, karena setiap tahun penyewa tanah kas desa harus

berganti, tetapi dengan syarat yang menyewa tanah kas desa harus penduduk Desa Dukuhwidara”.

- d. Hak prakarsa mengenai rancangan Perdes, yaitu hak yang dilakukan oleh setiap anggota BPD untuk mengajukan usul dalam mengajukan rencana Perdes sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BPD Desa Dukuhwidara selalu menggunakan hak ini, terutama dalam penyusunan APBDes yang disusun dalam setiap tahun anggaran, termasuk pada tahun 2003. Karena setiap dusun mempunyai wakilnya di BPD, sehingga dalam penyusunan APBDes setiap anggota BPD membawa aspirasi masyarakat setempat yang disampaikan dalam rapat penyusunan APBDes.

- e. Hak menegur atau memberi peringatan kepada Kepala Desa apabila tidak melaksanakan tugas dan kewajiban sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Agar dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa tidak terjadi penyalahgunaan wewenang maka sesuai dengan fungsinya, BPD Desa Dukuhwidara tidak segan-segan untuk menegur atau memberi peringatan kepada Kepala Desa apabila terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Tetapi selama Kepala Desa Dukuhwidara terpilih belum terjadi penyalahgunaan wewenang, sehingga BPD hanya sebatas memberikan saran seperti, pelengkapan atau perbaikan administrasi desa dan agar segera dilakukan pemilihan Perangkat Desa, karena pada tahun 2003 ada Perangkat Desa yang mengundurkan diri.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan hak-hak BPD, yaitu :

Kualitas sumber daya anggota BPD

- b. Kedekatan hubungan anggota BPD dengan Kepala Desa.
- c. Kewenangan BPD.

G. Metode Penelitian

Metodologi Penelitian merupakan cara utama dalam melakukan penelitian guna mencapai tujuan penelitian yang diteliti, yaitu dengan cara menentukan terlebih dahulu jenis penelitian, lokasi penelitian, unit analisa penelitian, data yang dibutuhkan, teknik pengumpulan data, dan teknik analisa data.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggunakan analisis data dari lapangan yang diperoleh melalui wawancara, dokumentasi, dan fakta-fakta yang ada dilapangan. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dan hasilnya dipaparkan secara deskriptif.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian berada di Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon. Penulis mengambil lokasi ini dengan pertimbangan bahwa di desa ini sudah terbentuk BPD namun fungsinya belum diketahui oleh masyarakat secara luas, sehingga perlu adanya sosialisasi mengenai fungsi dari BPD itu sendiri. Selain itu, peneliti mengambil lokasi di Desa Dukuwidara dengan alasan :

- a. Agar BPD Desa Dukuwidara dapat lebih meningkatkan peran dan

- b. Agar BPD Desa Dukuhwidara dapat melaksanakan hak-hak yang dimilikinya secara maksimal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sesuai dengan aspirasi masyarakat.

3. Unit Analisis Penelitian

Unit analisis yang dipakai dalam penelitian ini yaitu BPD Desa Dukuhwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon.

4. Data dan Sumber Data

Data dan sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh dari responden melalui wawancara terhadap pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Adapun data primer dalam penelitian ini diperoleh dari Pemerintah Desa, Anggota BPD, Ketua RW, dan Ketua RT di Desa Dukuhwidara, serta masyarakat yang mengetahui dan mengerti akan kedudukan dan peranan BPD, seperti Pengurus PKK.

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh melalui dokumentasi, buku-buku, dan media masa yang berhubungan dengan masalah penelitian yang dihadapi.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu :

a. Interview/Wawancara

Interview/wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara, berkomunikasi langsung untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti yaitu Pemerintah Desa, anggota BPD, Ketua RW, dan Ketua RT di Desa Dukuwidara, serta masyarakat yang mengetahui dan mengerti akan kedudukan dan peranan BPD, seperti pengurus PKK.

b. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen, catatan-catatan, dan literatur lainnya yang dimiliki oleh instansi yang bersangkutan, yaitu Pemerintah Desa dan BPD Desa Dukuwidara, yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti.

c. Observasi

Observasi adalah salah satu metode penelitian dengan cara mengamati secara langsung lokasi penelitian yaitu di Desa Dukuwidara Kecamatan Pabedilan Kabupaten Cirebon, yang ada hubungannya dengan permasalahan yang akan diteliti.

d. Questioner

Questioner adalah suatu metode penelitian untuk memperoleh informasi, dengan cara memberikan sejumlah pertanyaan tertulis kepada responden dan responden diminta untuk menjawab sendiri

pertanyaan tersebut melalui lembar jawaban yang telah disediakan. Daftar pertanyaan yang digunakan adalah pertanyaan yang sifatnya tertutup yaitu kemungkinan jawabannya sudah ditentukan terlebih dahulu dan responden tidak diberi kesempatan untuk memberikan jawaban yang lain. Dalam hal ini jumlah respondennya 30 orang, yaitu Pemerintah Desa, Ketua RW, dan Ketua RT di Desa Dukuhwidara, dan masyarakat di Desa Dukuhwidara yang mengetahui kedudukan dan peranan BPD, seperti Pengurus PKK.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Menurut Patton, *"analisis kualitatif adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar yang membedakan dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian"*.⁴⁶

Data-data yang dibutuhkan yaitu melalui wawancara, dokumentasi, observasi, dan questioner, kemudian setelah data-data tersebut yang diperlukan telah diperoleh maka langkah selanjutnya yaitu data-data tersebut diolah yang kemudian dianalisis untuk dapat diketahui hasil dari penelitian tersebut.

⁴⁶ Laxy Maleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 268