

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pergeseran paradigma sistem pemerintahan negara dari orientasi yang bersifat sentralistik menuju sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberi keleluasaan pada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, menyebabkan lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lahirnya kedua Undang-Undang tersebut dipandang sangat penting, karena melalui pelaksanaannya diharapkan akan membawa perubahan pada proses pemerintahan di daerah ke arah yang lebih demokratis sehingga akan semakin mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, yang pada akhirnya akan meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Secara umum tujuan dari pelaksanaan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah memberikan keleluasaan pada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, mengembalikan badan legislatif ke fungsinya yang sebenarnya; serta mengembalikan posisi desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak asal-usul atau

otonomi asli yang diakui dan dihormati. Pada pengertian ini sesungguhnya otonomi memiliki kaitan erat dengan demokrasi. Otonomi adalah bagian dari proses demokratisasi, otonomi bisa dipandang sebagai salah satu jalan untuk mewujudkan demokrasi, apalagi di era sekarang yang ditandai dengan tuntutan keterbukaan, akuntabilitas, serta penegakan hukum maka pelayanan institusi birokrasi yang handal dilapisan bawah (*grass root*) menjadi sangat penting. Bagir Manan mengemukakan tiga faktor yang menunjukkan kaitan antara Demokrasi dan Otonomi yaitu: *Pertama*, untuk mewujudkan kebebasan (*liberty*); *Kedua*, untuk menumbuhkan kebiasaan dikalangan rakyat agar mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; *Ketiga*, untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan berbedabeda.<sup>1</sup>

Berbicara mengenai demokrasi, tidak bisa terlepas dari desa yang merupakan basis dan tempat tinggal sebagian besar masyarakat dari suatu negara. Sehingga pelaksanaan demokrasi dari desa merupakan suatu hal yang mutlak.

Hal ini dikatakan Toqueville dan dikutip oleh Mahfud MD bahwa:

*Suatu pemerintahan merdeka yang tidak membangun institusi pemerintahannya ke tingkat daerah adalah pemerintahan yang sebenarnya tidak memiliki Semangat untuk membangun demokrasi atau kedaulatan rakyat karena di sana Tidak ada semangat kebebasan, sebab salah satu karakter dari semangat Demokrasi adalah adanya kebebasan, sehingga institusi di daerah atau di desa Minimal dapat memiliki dua hal :*

*Pertama, agar rakyat terbiasa memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang Berkaitan secara langsung dengan mereka; Kedua, membuka kesempatan kepada setiap yang mempunyai latar*

---

<sup>1</sup> Dikutip dari Dadang Juliantara, Arus Bawah Demokrasi, Yogyakarta, Laper Pustaka Mama, 2000, hal183

*belakang dan tuntutan beragam agar dapat membuat peraturan dan programnya sendiri.<sup>2</sup>*

Hal ini tidak berarti bahwa rakyat tidak terbiasa dan tidak bisa membuat keputusan sendiri tetapi karena selama ini rakyat memang tidak pernah diberi kesempatan untuk itu, apa yang diperbuat rakyat harus sesuai dengan apa yang diinginkan pemerintah, berbeda pendapat dengan pemerintah dianggap menentang pemerintah.

Oleh karena itu dalam kebijakan Otonomi Daerah ini termuat pula Kebijakan mengenai Desa, (Bab XI Pasal 193 -1 1 1 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999). Hal ini merupakan konsekuensi yang tidak bisa ditolak untuk proses demokratisasi yang hakiki, karena sesungguhnya desa telah memiliki kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul, otonomi asli serta adat istiadat setempat. Pengertian Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah:

*Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.<sup>3</sup>*

Dengan demikian Desa kembali diakui sebagai wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Hal ini juga berarti bahwa desa keluar dari struktur kekuasaan yang bersifat hirarki dan berubah menjadi daerah otonom dan jauh dari campur tangan pihak luar dalam urusan rumah tangganya

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 182-183

<sup>3</sup> *Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*, Surabaya, Karya Utama, 2000, hal.7

Di era orde baru telah lama terbentuk susunan negara yang hirarkis dan sentralistik yang disertai intervensi yang kuat dari negara melalui aparatnya. Kepala desa yang walaupun dipilih langsung oleh rakyat tetapi ia justru memainkan peran sebagai kepanjangan tangan negara. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang merupakan lembaga perwakilan di Desa dikontrol ketat oleh Kepala Desa. Para anggota Lembaga Musyawarah Desa adalah orang-orang yang menjadi tokoh masyarakat, akan tetapi proses pemilihannya sangat tergantung pada hak prerogatif Kepala Desa yang juga berkedudukan sebagai *yang dituahkan*.<sup>4</sup> Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat disatukan sebagai Pemerintah Desa. Kepala Desa karena jabatannya maka juga sebagai Ketua Lembaga Musyawarah Desa yang seharusnya Kepala Desa bertanggung jawab pada lembaga tersebut.<sup>5</sup>

Dengan demikian, Lembaga Musyawarah Desa tidak bisa diandalkan sebagai penyalur aspirasi masyarakat desa, dan sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan di desa, lembaga yang diatas kertas dinyatakan sebagai instrumen untuk mendukung proses maju masyarakat dan untuk menampung aspirasi rakyat, namun dalam kenyataannya lembaga ini terbukti lebih melayani dinamika kepentingan penguasa daripada menjadi sarana bagi rakyat setempat. Dalam Undang-Undang No 32 tahun 2004

Pasal 211, Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan Peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-

---

<sup>4</sup> *Yang dituahkan atau* yang sering dikenal dalam Sosiologi dengan istilah *primus interpare*

<sup>5</sup> Untuk lebih jelasnya lihat *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979* tentang Pemerintahan Desa khususnya pasal 17

undangan.

Pilihan akan demokrasi dan Otonomi daerah pasca runtuhnya rezim orde baru ini telah menggiring Desa-Desa di Indonesia menuju suatu arena baru yang berbeda dengan masa sebelumnya. Ini merupakan suatu perubahan paradigma baru dalam dikendalikan oleh orde baru. Saat ini, di Desa telah dibentuk lembaga perwakilan yang dikenal dengan nama Badan Perwakilan Desa (BPD) yang diharapkan dapat berperan dan berfungsi sebagai pengayom adat istiadat, penampung dan penyalur aspirasi sekaligus sebagai pengontrol jalannya proses Pemerintahan di Desa. Posisi dan fungsi Badan Perwakilan desa ini, telah memungkinkan keterlibatan langsung rakyat untuk turut mengambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan-kebijakan di Desa, namun demikian hal ini akan sangat terkait dengan kualitas serta kemauan dari anggota Badan Perwakilan Desa yang akan menjalankan tugas dan fungsinya. Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan peraturan Desa (pasal 105).<sup>6</sup> Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (*kepmendagri*) Nomor 64 tahun 1999 tentang pedoman Umum mengenai Desa pasal 34 dirinci bahwa anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh kalangan adat; kalangan agama; kalangan organisasi sosial politik; golongan profesi; dan unsur pemuka masyarakat lain yang

---

<sup>6</sup> Untuk lebih jelasnya lihat *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999* tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 105

memenuhi persyaratan.<sup>7</sup>

Disini tidak dicantumkan calon dari petani, buruh, pedagang atau profesi yang banyak diperankan masyarakat pada umumnya sehingga nampak bahwa model rekrutmen ini hampir sama dengan model yang dikembangkan oleh orde baru yang menutup kemungkinan bagi aspirasi rakyat dalam ikut menentukan siapa yang layak untuk menjadi wakil.

Bahkan tidak menutup kemungkinan pula munculnya kembali orang-orang lama yang pernah duduk sebagai perangkat desa waktu itu, bahkan adanya indikasi perangkat desa yang merupakan peninggalan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tidak siap dan mencari jalan agar posisi mereka tidak terganggu dengan adanya kebijakan otonomi di Desa.<sup>8</sup> Hal seperti inilah yang patut diwaspadai dalam usaha melakukan suatu perubahan karena sebenarnya kekuatan-kekuatan lama ini sesungguhnya masih memiliki kekuatan dan belum sepenuhnya hilang dan bukan tidak mungkin kekuatan tersebut suatu saat akan kembali dengan kekuatan yang lebih besar dan yang akan terjadi bukanlah demokrasi tetapi anarkhi

Lahirnya Badan Perwakilan Desa ini tentu tidak terlepas dari kritik dan kekecewaan banyak pihak terhadap Lembaga Musyawarah Desa yang dulu dibentuk oleh orde baru secara seragam. Oleh karena itu keberadaan Badan Perwakilan Desa (*DPR-nya* Desa) ini diharapkan dapat menjadi wadah untuk mengartikulasikan kepentingan masyarakat, partisipasi politik, representasi politik, untuk kompetisi politik para aktor politik, alat legislasi dan kontrol

---

<sup>7</sup> Dikutip dari tim LAPERA, *op.cit.*, hal.172

<sup>8</sup> Juliantara., *op.cit.*, ha1245-24b

terhadap Pemerintah Desa, atau dengan kata lain Badan Perwakilan Desa diharapkan menjadi wahana demokrasi ditingkat Desa

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 yang merupakan titik tolak pengembangan demokrasi dari Desa, memisahkan secara tegas kedudukan Kepala Desa sebagai eksekutif Badan Perwakilan Desa sebagai legislatif. Dalam memisahkan secara tegas kedudukan Kepala Desa sebagai eksekutif Badan Perwakilan Desa sebagai legislatif. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa bertanggung jawab pada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa. Namun demikian, Kepala Desa tidak bertanggung jawab secara vertikal kepada Bupati tetapi secara horisontal kepada rakyat (*public accountable*) melalui Badan Perwakilan Desa, karena Badan Perwakilan Desa dipilih langsung oleh rakyat. Hadirnya Badan Perwakilan Desa ini telah memunculkan suatu kekuatan baru yang lebih otonom dihadapan Kepala Desa, atau paling tidak telah menggantikan atau menggeser kedudukan dan peran Lembaga Musyawarah Desa yang dulu dikendalikan secara mutlak oleh Kepala Desa. Sekarang Kepala Desa harus rela membagi kekuasaan dengan Badan Perwakilan Desa baik dalam pembuatan keputusan maupun dalam hal pengelolaan keuangan. Kepala Desa tidak dapat bertindak *semau gue*(semaunya sendiri) karena selalu dikontrol ketat oleh rakyat melalui Badan Perwakilan Desa.

Membicarakan kehidupan demokrasi di desa, sedikit banyak mengandung romantisme yang dapat menyesatkan, terutama apabila dilihat kondisi obyektif di desadesa saat ini. Banyak timbul permasalahan-permasalahan

dan kekhawatiran kekhawatiran yang berhubungan dengan pelaksanaan Otonomi, khususnya dalam konteks kehadiran Badan Perwakilan Desa. Seringkali munculnya kekhawatiran klasik, misalnya sumber daya manusia yang belum memadai; terbatasnya dana; atau bahkan dari pihak masyarakat sendiri dengan kondisi dan gaya hidup (kultur masyarakat) yang sudah sekian lama berada dibawah pengaruh kebijakan kebijakan rezim orde baru yang dimana hak dan kewenangan desa dicampur adukan dan diseragamkan kemudian dialihkan kepada kewenangan pemerintah yang lebih tinggi sehingga akibat yang terjadi sekarang masyarakat sulit untuk menerima suatu perubahan. Mengenai hal ini R. Z. Leirissa mengatakan bahwa :

*Membicarakan demokrasi sebagai konsep kebudayaan yang ingin dalam suatu masyarakat dengan sendirinya menuntut kesiapan masyarakat penerima yang secara teoritis juga memiliki kebudayaan sendiri.<sup>9</sup>*

Demokrasi merupakan sebuah kebudayaan yang akan dikembangkan didalam masyarakat indonesia yang juga sudah memiliki kebudayaan sendiri. Demikian halnya dengan otonomi (di desa) yang notabene berlandaskan prinsip-prinsip demokrasi, baru akan dikembangkan dalam masyarakat yang juga sudah memiliki kebudayaan sendiri yaitu budaya yang ditanamkan oleh rezim orde baru yang telah tumbuh dan berkembang selama kurang lebih tiga puluh dua tahun. Ciri-ciri kebudayaan (kebiasaan) yang sering dilekatkan pada masyarakat kita secara umum, yaitu masyarakat yang selalu berorientasi keatas atau masyarakat yang selalu berorientasi tokoh; masyarakat yang lebih memilih

---

<sup>9</sup> Lihat M. Deden Ridwan & Asep Gunawan, *Demokratisasi Kekuasaan*, Jakarta, LSAF, 1999, hal. 197

sikap pasif ketimbang reaktif; masyarakat yang lebih suka menyerah pada nasib ketimbang berusaha merubah keadaan; masyarakat yang suka berlindung di bawah kekuasaan, dan lain-lain sebagainya.<sup>10</sup>

Membangun demokrasi di Desa, tentu saja tidak bisa hanya mengandalkan apa yang ada di dalam Desa itu sendiri, tetapi harus dilihat kekuatan yang berada diluar desa atau kekuatan yang dibangun dengan kekuatan yang ada di luar atau kekuatan yang ada di atasnya dalam hal ini pemerintah daerah atau pusat

Sebagai contoh misalnya peraturan mengenai mekanisme pembentukan Badan Perwakilan Desa yang tidak dibangun secara mandiri oleh keinginan masyarakat tetapi menggunakan referensi Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten. Peraturan Daerah selalu direproduksi oleh elite Desa sebagai pedoman final dalam pembentukan Badan Perwakilan Desa.<sup>11</sup> Peraturan Daerah ( Perda ) yang mengatur pembentukan Badan Perwakilan Desa ini tentu saja tidak berbasis pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat secara langsung. Tetapi Peraturan Daerah lahir karena didasarkan pada Peraturan Pemerintah dan Jakarta. Hal ini memungkinkan kembalinya intervensi dari pemerintah pusat terhadap masyarakat di Desa

Keadaan masyarakat seperti fenomena-fenomena di atas akan menjadi hambatan serius dalam usaha mensosialisasikan sebuah kebijakan baru pada masyarakat. Dalam konteks kebijakan Otonomi Daerah atau Otonomi Desa yang harus diperhatikan adalah bahwa rakyat yang masih terbiasa dengan kebiasaan lama khususnya ketika masyarakat akan berhubungan dengan hal yang

---

<sup>10</sup> Lihat M. Deden Ridwan & Asep Gunawan, *Demokratisasi Kekuasaan, Jakarta*, LSAF, 1999, hal. 197

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 204

berkaitan dengan demokrasi. Dalam hal ini partisipasi dalam masyarakat Desa Garongan misalnya, masyarakat Desa Garongan masih sulit untuk berpartisipasi meskipun kesempatan sudah diberikan seluas-luasnya. Salah satu cara yang paling efektif untuk menjaring aspirasi dari masyarakat Desa Garongan adalah melalui pertemuan-pertemuan seperti *Rapat Desa ini* namun diakui pula bahwa kesempatan untuk berkumpul seperti ini sangat sulit dan perlu difasilitasi oleh pihak luar. Meskipun demikian dari hasil-hasil keputusan *Rapat Desa* yang disepakati, terlihat bahwa masyarakat Desa Garongan sebenarnya sudah lebih dari cukup dalam memahami fungsi dan peranan Badan Perwakilan Desa bagi mereka.

Dapat diambil contoh lain misalnya, Sebagian masyarakat Desa Garongan tidak puas dengan hasil pemilihan PPN (petugas pencatat nikah) yang dilaksanakan pada Tanggal 26 Juni 2004, dikarenakan para pamong desa sendiri yang mengganti dan memilih PPN (petugas pencatat nikah) tersebut tanpa adanya konsultasi dan persetujuan dari BPD dan warga masyarakat ini terbukti dari pengamatan sementara peneliti berdasar wawancara dengan Bpk. Basiran. Spd selaku Anggota BPD di desa Garongan bahwa mereka/masyarakat kurang atau belum mengetahui tugas dan fungsi dari berdirinya BPD.<sup>12</sup> Dari sini dapat dilihat bahwa BPD dalam desa Garongan masih belum dapat sepenuhnya melaksanakan fungsinya sebagai wahana demokrasi di desa Garongan.

Dalam konteks demokrasi, partisipasi rakyat merupakan hal yang mutlak.

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Anggota BPD Bpk Basiran. Spd.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, maka partisipasi harus dilihat sebagai hak dasar dari rakyat untuk terlibat, langsung maupun tidak langsung dalam keseluruhan proses politik.

Namun demikian dari gambaran yang terjadi di desa Garongan di atas, secara umum terlihat bahwa rakyat belum dapat memfungsikannya sebagai wahana untuk menyampaikan aspirasi karena budaya diam masyarakat, atau mungkin karena kualitas sumber daya manusianya baik dari masyarakat atau pemerintahan desa yang belum memadai, atau mungkin karena Badan Perwakilan Desa adalah merupakan suatu lembaga yang terhitung masih baru, atau bahkan mungkin masyarakat Desa Garongan belum benar-benar mengerti dan paham betul mengenai apa itu Badan Perwakilan Desa. Inilah yang membuat ketertarikan dari pada si penulis untuk meneliti persoalan ini.

Keadaan masyarakat Desa Garongan seperti yang telah tercantum diatas sangatlah memprihatinkan, karena kurangnya kesadaran masyarakat Desa Garongan tentang demokrasi dan wahana demokrasi yang ada di desa, yang dapat menghambat kemajuan dari cara pola berpikir mereka, yang akan berdampak pada stabilitas kesosialisasian masyarakat Desa Garongan.

Namun demikian, hal ini bukan berarti tidak mungkin untuk mengatasi permasalahan tersebut dan dijadikan alasan untuk kembali ke pola lama tetapi hendaknya dijadikan acuan untuk melihat realitas sosial yang ada. Posisi rakyat yang demikian merupakan suatu kenyataan yang sudah berlangsung dalam waktu yang cukup lama, artinya setiap perubahan kebijakan yang tanpa dibarengi dengan pembaruan yang menyeluruh sesungguhnya tidak memberi makna yang

lebih dan hanya berupa sebuah harapan kosong dan apabila dijumpai kenyataan kondisi rakyat demikian bukan merupakan suatu kebodohan melainkan akibat proses pembentukan yang memakan waktu sangat lama, rezim orde baru menghabiskan waktu kurang lebih tiga puluh dua tahun. Terwujudnya kehidupan yang demokratis di segala bidang ini bukan tidak mungkin, tetapi semuanya harus dilihat secara kritis, mana yang merupakan potensi rakyat dan mana yang merupakan buatan penguasa (artifisial). Mohtar Mas'ood mengajak kita memperhatikan dua hal apabila ingin memahami persoalan demokratisasi di pedesaan, yaitu:

*Pertama, mengenai perlunya sikap moderasi dalam memperjuangkan demokrasi. Demokratisasi adalah upaya "bergaining" rasional, dan berjangka panjang bukan tindakan yang bernafsu sekali jadi. Dalam beberapa hal bahkan mengharuskan tindakan yang "incremental". Yaitu membentuk bangunan bata demi bata. Kedua, proses demokratisasi harus diupayakan, tidak bisa ditunggu "runtuh dari", karena itu memerlukan pempukan "power" pada para pendambanya.<sup>13</sup>*

Oleh karena itu untuk mewujudkan demokrasi diperlukan sebuah proses dan proses tersebut harus diusahakan dan tidak bisa ditunggu, hal terpenting yang harus diperhatikan juga adalah pemberian power (*empowerment*) pada masyarakat sebagai suatu syarat untuk membangkitkan demokrasi melalui partisipasi rakyat.

Dengan demikian untuk mewujudkan demokrasi melalui partisipasi, hal terpenting yang harus diperhatikan adalah kapasitas tertentu dari rakyat. Kapasitas yang Apabila keinginan masyarakat untuk berpartisipasi tinggi maka jalan menuju demokrasi akan semakin terbuka lebar. dimaksud adalah bukan hanya

---

<sup>13</sup> Mohtar Mas'ood, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999, hal. 100

mengacu pada masalah kemampuan intelegensia melainkan pada kesadaran dan keterampilan. Kesadaran yang dimaksudkan adalah pemahaman dari rakyat terhadap berbagai aspek yang sedang dihadapi.<sup>14</sup> Kebijakan baru mengenai otonomi desa dalam konteks pembentukan Badan Perwakilan Desa merupakan sebuah aspek yang harus diperhatikan oleh masyarakat sebagai sebuah wahana demokrasi yang dapat mengakomodir segala kepentingan mereka terutama dalam hubungannya dengan penyampaian aspirasi kepada penyelenggara pemerintahan di desa.

## **B. RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN**

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang diangkat adalah: *"Bagaimana Persepsi masyarakat terhadap Fungsi Badan Perwakilan Desa sebagai wahana Demokrasi di Desa ?"*

Dengan demikian tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana tanggapan dan persepsi masyarakat terhadap Badan Perwakilan Desa melaksanakan fungsinya sebagai wahana demokrasi di Desa Garongan.

## **C. KERANGKA DASAR TEORI**

Dalam kerangka dasar teori ini penulis menguraikan definisi-definisi atau konsep-konsep dan kemudian merumuskan hubungan antara konsep-konsep terutama yang berkaitan dengan topik penelitian ini dengan maksud agar tidak terjadinya kesalahpahaman dalam memahami dan mengartikan konsep-konsep

---

<sup>14</sup> Untuk lebih jelasnya lihat, Tim Lapera.,op.cil.,hal 203-204

yang berhubungan dengan pokok penelitian ini.

## **1. Demokrasi dan Wahana Demokrasi**

### **a) Pengertian Demokrasi**

Setiap orang sering bicara tentang "demokrasi", tetapi istilah ini cenderung memiliki makna yang berlainan bagi orang yang berlainan pula, dan banyak kesimpangsiuran pemahaman tentang hal-hal yang menjadi bagian demokrasi. Namun apabila diperhatikan lebih jauh tentang pengertian demokrasi, maka hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi, selalu memberikan posisi penting bagi rakyat. Oleh karena itu sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam demokrasi maka berikut ini akan dikutip beberapa pengertian mengenai demokrasi. Secara etimologis demokrasi berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu *demos* yang berarti rakyat, *kratos* yang berarti pemerintah atau kekuasaan. Dengan demikian Demokrasi berarti Pemerintahan Rakyat sehingga definisi yang paling umum, dan yang selama ini kita kenal adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, atau dengan kata lain "kekuasaan ada ditangan rakyat". Konsep demokrasi ini semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 Sebelum Masehi sampai abad ke-6 Masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan- keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung

ini dapat berjalan secara efektif karena negara kota (*city state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang lebih kurang 300.000 orang dalam suatu negara.<sup>15</sup>

Kemudian dalam perkembangannya muncul banyak sekali definisi tentang demokrasi, kecenderungan umum teorisasi mengenai demokrasi sejak 1970-an adalah kemerosotan pengaruh pemikiran tentang demokrasi yang "*substantivist*" yakni demokrasi yang lebih menekankan persoalan prosedur, sehingga demokrasi yang rasional, utopian, dan ideal, yang mewarnai konseptualisasi pada masa sebelumnya, kehilangan banyak pengaruh.<sup>16</sup> Tumpuannya adalah gagasan yang dilontarkan oleh Joseph Schumpeter, yaitu demokrasi disebut sebagai metode politik. Demokrasi atau Metode politik menurut Schumpeter adalah :

*Pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik didalam individu-individu, melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih Memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan.*<sup>17</sup>

Oleh karena itu, disebut demokrasi apabila setiap individu yang berkuasa saling berkompetisi untuk mendapatkan dukungan rakyat sebanyak-banyaknya, maka dengan itu individu tersebut memiliki legitimasi dari rakyat yang memilihnya untuk menjalankan pemerintahan maupun kekuasaan. Dengan demikian rakyat memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan sebuah pemerintahan. Demokrasi dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat

---

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konsultasi di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2000, hal.121

<sup>16</sup> Dikutip oleh Mas'ood.,op. cit. hal.8

<sup>17</sup> *Ibid*, hal.8

juga dikemukakan oleh Diamond, Linz dan Lipset yang dikutip Mas'ood bahwa:

*Demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat Pokok: kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas di antara individu-individu Dan kelompok organisasi (terutama partai politik) untuk memperebutkan Jabatan jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif, pada jangka Waktu reguler dan tidak melibatkan daya paksa; partisipasi politik yang Melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau Kebijakan, paling tidak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan adil, sedemikian rupa sehingga tidak satupun kelompok sosial (warga negara dewasa) yang dikecualikan; dan kebebasan sipil dan politik, yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk berbentuk dan bergabung ke dalam organisasi, yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.<sup>18</sup>*

Adanya kompetisi, partisipasi politik, kebebasan sipil dan politik kemudian dijadikan indikator untuk mengukur perkembangan demokrasi dalam sebuah negara. Ini adalah mekanisme politik yang dianggap bisa menjamin bahwa yang memerintah akan terus-menerus bersikap tanggap terhadap preferensi dan keinginan warga negaranya.

Banyak negara yang telah menjadikan demokrasi sebagai salah satu asas negara. Deliar Noer mengatakan bahwa :

*Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dan masalah-masalah Pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>19</sup>*

Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi maka berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri

---

<sup>18</sup> Ibid,hal. 10-11

<sup>19</sup> Dikutip dari Mahfud MD. *Op.,cit.* hal., 19

atau atas dasar persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>20</sup>

Demokrasi memiliki nilai-nilai esensial yang menopang bekerjanya masyarakat atau bangsa yang demokratis. Nilai-nilai inilah yang dikenal dengan prinsip-prinsip demokrasi, prinsip-prinsip demokrasi yang berlaku secara universal yaitu :<sup>21</sup>

### *1. Kebebasan*

Kebebasan dalam demokrasi adalah hal mutlak diperlukan. Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dan tekanan/paksaan yang berasal dan luar dirinya maupun dari dalam dirinya yang bermaksud mempengaruhi atau merendhkannya dalam menentukan pilihan atau dalam menyampaikan aspirasinya.

### *2. Tanggung jawab*

Tanggung jawab dalam demokrasi merupakan dasar kewajiban masing-masing pada masyarakat umum. Dalam demokrasi setiap anggota masyarakat dituntut untuk memiliki tanggung jawab baik terhadap dirinya sendiri maupun kepentingan umum.

### *3. Partisipasi Warga Masyarakat*

Partisipasi adalah kunci yang harus dipegang oleh seorang warga yang demokratis. Partisipasi dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, di antaranya ikut dipilih dan memilih, melakukan kontrol terhadap pemerintah, menyampaikan aspirasi, atau partisipasi dalam pembangunan baik dari perencanaan,

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal 19

<sup>21</sup> Dikutipdari, MNurKhoiran, *dkk.pendidikanpolitikBagiWarga Negara*, Yogyakarta, LKIS, 1999, hal 84-89 dan lihat juga Institute for Research and Empowerment (IIZE).op.,cit.,hal 1.3-5

pelaksanaan, maupun dalam evaluasi sampai pada menikmati hasil-hasil pembangunan. Semakin banyak masyarakat yang berpartisipasi (dalam pengambilan keputusan) maka semakin kecil kemungkinan dibuatnya keputusan-keputusan yang bertentangan dengan kehendak mereka.

#### *4. Persamaan Hak*

Demokrasi mengandung prinsip bahwa semua orang adalah sama dan tidak adanya diskriminasi berdasarkan suku, ras, agama, dan jenis kelamin. Setiap orang dilihat sebagai satu dan tidak ada satu orang pun dilihat lebih dari satu. Prinsip kesetaraan ini tidak hanya menuntut bahwa kepentingan setiap orang harus diperlakukan sama dan sederajat tetapi juga menuntut yang sama terhadap pandangan ataupun pendapat-pendapat mereka.<sup>22</sup>

#### *5. Adanya Pemilihan Umum yang Bebas dan Adil*

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah salah satu cara rakyat mengekspresikan kehendaknya dengan memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam pemerintahan. Pemilu ini harus dilaksanakan secara rutin agar kebijaksanaan yang dibuat oleh wakil-wakil tersebut selalu terkontrol dengan baik. Apabila keputusan/kebijakan yang dibuatnya benar-benar sesuai dengan yang diharapkan rakyat maka ia benar-benar dipercaya menjadi wakil rakyat atau sebaliknya.

#### *6. Toleransi*

Toleransi berarti bahwa apabila ada suatu kelompok yang mayoritas atau lebih banyak berkuasa maka kelompok tersebut tidak menindas atau

---

<sup>22</sup> Beetham, op.cit., ha 122

menekan kelompok minoritas. Toleransi adalah menghormati kebebasan sesama serta menghargai pendapat-pendapat serta tingkah laku orang lain yang berbeda.

#### *7. Tanggung Jawab*

Tanggung jawab dalam demokrasi sangat penting. Pemerintah yang berkuasa harus bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Tanggung jawab menjadi dasar kewajiban masing-masing individu pada masyarakat umum. Apabila seorang memutuskan sesuatu maka ia harus bertanggung jawab.

#### *8. Transparan*

Pemerintah yang demokratis maka harus bersifat transparan baik dalam pengambilan keputusan maupun mengenai biaya yang digunakan dengan alasan apa, siapa yang menggunakan, dan untuk apa biaya itu diambil.

#### *9. Penegakan Hukum (Rule of Law)*

Dalam sistem demokratis hukum harus ditegakan secara adil, sama dan konsisten. Dan semua orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum. Tidak boleh ada kesewenang-wenangan, serta terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang / peraturan dan keputusan yang ada. Dan uraian yang dikemukakan diatas, maka secara umum dapat di simpulkan bahwa demokrasi adalah perbuatan/pengambilan keputusan-keputusan kolektif dalam suatu komunitas oleh seluruh anggotanya, yang di mana masing-masing anggotanya mempunyai jaminan hak dan kebebasan yang sama dalam menyampaikan atau aspirasi.

Karena penelitian ini fokus yang di teliti adalah Demokrasi Desa maka penulis memberikan definisi tentang demokrasi sebagai pengambilan/

pembuatan keputusan kolektif di Desa oleh seluruh elemen masyarakat yang ada di desa tersebut mempunyai jaminan hak dan kebebasan yang sama dalam menyampaikan pendapat atau aspirasinya.

#### *b) Wahana Demokrasi*

Dalam pembahasan ini, wahana diartikan pula sebagai alat atau sarana pelancar.<sup>23</sup> Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No 3 Tahun 2001 Pasal 2 menyatakan bahwa sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila di tiap desa dibentuk Badan Perwakilan Desa.

Sehingga Wahana Demokratis berarti alat atau sarana yang melancarkan proses pembuatan/pengambilan keputusan-keputusan kolektif dalam suatu komunitas oleh seluruh anggotanya, yang dimana masing-masing anggotanya mempunyai jaminan hak dan kebebasan dalam menyampaikan pendapat atau aspirasinya. Dalam penelitian ini komunitas yang akan di teliti adalah Desa. Dengan demikian Wahana Demokrasi desa berarti alat atau sarana yang melancarkan proses pembuatan/pengambilan keputusan-keputusan kolektif di Desa oleh seluruh masyarakat, yang di mana masing-masing anggota masyarakat tersebut mempunyai jaminan hak dan kebebasan yang sama dalam menyampaikan pendapat dan aspirasinya.

## **2. Desa**

Istilah Desa berasal dari bahasa Sansekerta yang berarti tanah air, tanah

---

<sup>23</sup> Pius A. Partanto dan M. Dahlan A1 Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya, Arloka, 1994 hal. 781

kelahiran.<sup>24</sup> Sebenarnya perkataan Desa hanya dipakai pada bahasa Jawa,<sup>25</sup> sama halnya dengan istilah lain misalnya *Banjar* di Bali, *Marga* di Jambi, *Nagari* di Sumatera Barat, *Kuan* di Timor dan istilah-istilah lainnya yang ada di setiap daerah.<sup>26</sup> Penyebutan istilah ini jelas menunjukkan karakter tersendiri, yang bersesuaian dengan adat-istiadat, bahasa, atau asal-usulnya.

Dalam mengartikan Desa, maka pengertian Desa akan tergantung sudut pandang yang hendak digunakan. Namun demikian, kebanyakan orang (umum) memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang agak terbelakang dibanding kota. misalnya pengertian Desa dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, yang menyatakan bahwa desa adalah:

- (a) *Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan; kampung; dusun.*
- (b) *Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota).*
- (c) *Tempat; tanah; daerah.*<sup>27</sup>

Pengertian di atas menunjukkan bahwa desa merupakan lokasi pemukiman di luar kota, dan desa adalah suatu komunitas (kesatuan) serta desa menunjukkan suatu sifat dari lokasi sebagai akibat dari posisinya yang berada di pedalaman. Dan di sisi lain desa dibedakan dengan kota yang merupakan pusat keramaian yang tersedia berbagai sarana dan prasarana yang cukup memadai, dan desa hanya terdiri dari sekelompok rumah yang terpisah dari kota. Karena pembangunan yang pesat sehingga tingkat kepadatan

---

<sup>24</sup> Lihat, Suhartono.dkk,PolitikLokal,Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama,2001,ha1.8

<sup>25</sup> *Ibid*, hal.8

<sup>26</sup> Istilah-istilah ini bersumber dari beberapa buku yang pernah dibaca dan juga keterangan dari beberapa orang yang berasal dari daerah tersebut

<sup>27</sup> W.J.S. Poewadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta,Balai Pustaka,1984,ha1.246

penduduk semakin tinggi maka istilah ini sudah tidak relevan lagi.

Dengan demikian secara singkat dapat disimpulkan bahwa Desa selain terdiri dari sebuah komunitas (*community*) dalam kesatuan geografis juga memiliki organisasi pemerintahan sendiri yang disebut *Pemerintahan Desa*, yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai aspirasi yang disampaikan.

*Community* di sini diterjemahkan sebagai Masyarakat setempat,<sup>28</sup> istilah ini menunjuk pada warga sebuah desa, yang di mana warganya hidup bersama sedemikian rupa sehingga dirasakan bahwa kelompok/desa tersebut dapat memenuhi kepentingan hidup yang utama. Masyarakat desa selain memiliki tempat tinggal juga memiliki satu perasaan, sepenanggungan, serta saling memerlukan di antara warganya, dan perasaan-perasaan tersebut pada hakikatnya identik dengan tempat tinggalnya yang berdekatan, hubungan mereka sangat dekat ketimbang dengan warga di luar wilayahnya.

Dan uraian tentang pengertian desa di atas maka dapat ditemukan beberapa ciri umum dari desa yaitu:<sup>29</sup>

- a) Desa umumnya terletak di, atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi).
- b) Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi dominan.
- c) Faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya.
- d) Kontrol sosial lebih bersifat informal, dan interaksi antara mereka lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka

---

<sup>28</sup> Selengkapnya, lihat Soekarno, op., cit. hal. 162

<sup>29</sup> Lihat, Suhartono, op. cit. hal 14-15

e) Faktor geografik yang menentukan dasar pembentukan kelompok/asosiasi yang disebutkan diatas, pada dasarnya merupakan karakteristik yang sebagian menjadi ciri dari desa tradisional. Desa masa kini sudah banyak mengalami perubahan seiring dengan bekerjanya kekuatan eksternal yang mendorong perubahan sosial di desa.

Telah dikemukakan di atas bahwa desa selain merupakan suatu komunitas juga merupakan organisasi pemerintahan yang disebut *Pemerintahan Desa*. Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 200 terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa; Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain,<sup>30</sup> dan perangkat Desa yang terdiri dari staf, unsure pelaksana dan unsure wilayah yang penyebutannya disesuaikan dengan kondisi sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat,<sup>31</sup> Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan masyarakatnya. Kewenangan Desa yang dimaksud yaitu mencakup :

- a. *Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa*
- b. *Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan*

---

<sup>30</sup> Misalnya di Yogyakarta disebut *Lurah*

<sup>31</sup> Lihat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 1999 tentang petunjuk pelaksanaan dan penyesuaian peristilahan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan, pasal 9 bagian (2)

*c. Tugas Pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan atau pemerintah kabupaten.<sup>32</sup>*

Kewenangan Desa yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul yaitu termasuk di dalamnya kewenangan untuk menggunakan pola yang sesuai dengan adat istiadat dan asal-usul yang ada di desa tersebut, keberadaan lembaga-lembaga adat dan pemangku adat tetap diakui dan dihidupkan kembali. Kewenangan yang belum dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah desa menjadi kewenangan desa. Kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau daerah diantaranya kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama, sistem administrasi negara dan lain sebagainya.<sup>33</sup> Dengan demikian selain kewenangan yang disebutkan diatas maka kewenangan tersebut merupakan Desa, Selanjutnya Kartohadikoesoemo menambahkan bahwa kewenangan desa itu antara lain meliputi hak untuk menentukan sendiri hidup matinya desa itu, dan hak untuk menentukan batas daerahnya sendiri, masyarakat sebagai daerah hukum, menurut hukum adat, desa berhak mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah, berhak memilih dan mengangkat kepala desanya atau badan perwakilannya sendiri, berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri, berhak atas tanah sendiri, dan berhak memungut pajak sendiri.<sup>34</sup>

Dan uraian-uraian diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk dan merupakan

---

<sup>32</sup> Lihat pasal 206 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

<sup>33</sup> Lihat Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

<sup>34</sup> Dikutip dari Tri Widodo Wahyu Utomo, Makalah "Prospek kebijakan Otonomi Daerah Bagi Daerah Istimewa Dan Desa Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999"

suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki organisasi pemerintahan yang sah serta memiliki hak dan wewenang yang berdasarkan atas adat istiadat dan asal-usul yang bersifat istimewa dan dihormati oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia

### 3. Fungsi Badan Perwakilan Desa

Sebagai perwujudan demokrasi, maka di Desa dibentuk suatu lembaga perwakilan yang disebut Badan Perwakilan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang.<sup>35</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Badan Perwakilan Desa berfungsi :

*.....mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa. Fungsi Pengawasan Badan Perwakilan Desa meliputi pengaruh terhadap pelaksanaan peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan keputusan Kepala Desa<sup>36</sup>.*

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No 3 Tahun 2001 Pasal 36 tentang Pemerintah Daerah dan Badan Perwakilan Desa disebutkan juga bahwa Badan Perwakilan Desa berfungsi :

*Sebagai pengayom adat istiadat maka Badan Perwakilan Desa berfungsi menjaga kelestarian adat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan; sebagai lembaga legislasi maka Badan Perwakilan*

<sup>35</sup> Dalam bahasan selanjutnya istilah BPD dapat disesuaikan dengan budaya setempat

<sup>36</sup> Lihat pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 beserta penjelasannya

pemasukan dan pengeluaran Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta mengawasi pula setiap keputusan-keputusan yang dibuat oleh Kepala Desa; serta sebagai penampung aspirasi maka Badan Perwakilan Desa menyalurkan aspirasi masyarakat yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.

*Desa mempunyai fungsi merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama pemerintah desa; Sebagai pengawas (pengontrol) maka Badan Perwakilan Desa berfungsi mengawasi pelaksanaan Peraturan Desa dan mengawasi*

Selanjutnya dalam pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan pula bahwa Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan perangkat Desa (pasal 95). Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa (pasal 102). Kemudian dikemukakan pula bahwa anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dan penduduk Desa dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Perwakilan Desa; Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan peraturan Desa (pasal 105).

Dengan membandingkan fungsi dan keterangan-keterangan mengenai Badan Perwakilan Desa di atas maka, Mahfud MD menggunakan istilah Parlemen Desa untuk menyebut Badan Perwakilan Desa.<sup>37</sup> Penggunaan istilah Parlemen Desa ini semakin relevan jika dibandingkan dengan ketentuan bahwa Badan Perwakilan Desa menetapkan Peraturan Desa (perdes) bersama Kepala Desa (pasal 105). Dengan demikian fungsi dan peranan Badan Perwakilan Desa ini hampir sama dengan Parlemen yang ada ditingkat pusat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat.

Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa Badan Perwakilan Desa adalah lembaga perwakilan rakyat yang ada di Desa, yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa (Fungsi Legislasi),

---

<sup>37</sup> Juliantara, op., cit. hal .181

menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Desa (Fungsi Kontrol).

#### **4. Persepsi Masyarakat Terhadap Fungsi Badan Perwakilan Desa Sebagai Wahana Demokrasi Di Desa**

Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga perwakilan rakyat yang ada di Desa. Sebagai lembaga perwakilan maka Badan Perwakilan Desa adalah salah satu sarana yang melancarkan proses Demokrasi di Desa. Dengan demikian di satu sisi Badan Perwakilan Desa harus mampu bertindak sebagai sarana yang melancarkan demokrasi di Desa, Badan Perwakilan Desa juga harus berperan sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh dan dari rakyat melalui Pemilihan Umum yang bebas dan rahasia. Fungsi Badan Perwakilan Desa sebagai wakil rakyat tidak akan berguna apabila fungsinya sebagai sarana pelancar pengambilan keputusan-keputusan kolektif di Desa diabaikan.

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai sarana yang melancarkan pengambilan keputusan-keputusan kolektif di desa maka Badan Perwakilan Desa yang merupakan representatif dari masyarakat desa tersebut, harus berusaha menjembatani masyarakat dengan Pemerintah Desa agar minimal adanya kesamaan pendapat dalam menentukan keputusan-keputusan kolektif di desa. Dan apabila tidak dijembatani maka setidaknya Badan Perwakilan Desa mampu menyalurkan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa agar nantinya setiap keputusan-keputusan yang diambil merupakan kesepakatan

bersama dan sesuai dengan harapan dan keinginan dari masyarakat.

Jadi kesimpulan mengenai arti dari fungsi Badan Perwakilan Desa sebagai Wahana Demokrasi di Desa adalah Jabatan atau kedudukan Badan Perwakilan Desa sebagai alat atau sarana yang melancarkan proses pengambilan/pembuatan keputusan-keputusan kolektif di Desa dengan mengikutsertakan seluruh elemen masyarakat yang ada di Desa dan setiap elemen tersebut mempunyai jaminan hak dan kebebasan yang sama dalam menyampaikan pendapat maupun aspirasinya.

#### **D. DEFINISI KONSEPTUAL**

1. Demokrasi adalah perbuatan atau pengambilan keputusan-keputusan kolektif dalam suatu komunitas oleh seluruh anggotanya, yang dimana masing-masing anggotanya mempunyai jaminan hak dan kebebasan yang sama dalam menyampaikan aspirasi. Sedangkan Wahana Demokrasi di desa adalah alat atau sarana yang melancarkan proses pembuatan atau pengambilan keputusan-keputusan kolektif di Desa oleh seluruh masyarakat yang dimana masing-masing anggota masyarakat tersebut mempunyai jaminan hak dan kebebasan yang sama dalam menyampaikan pendapat dan aspirasinya.
2. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk dan merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki organisasi pemerintahan yang sah serta memiliki hak dan wewenang yang berdasarkan

atas adat istiadat dan asal-usul yang bersifat istimewa dan dihormati oleh negara kesatuan RI.

3. Persepsi adalah proses kognitif yang dialami oleh tiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman.
4. BPD adalah suatu badan/lembaga perwakilan yang ada di desa atau sebutan lain badan yang merupakan mitra pemerintahan desa.
5. Fungsi Badan Perwakilan Desa, antara lain, mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa (fungsi legislasi), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta mengawasi penyelenggaraan Pemerintah Desa (fungsi kontrol).
6. Fungsi Badan Perwakilan Desa Sebagai Wahana Demokrasi di Desa adalah jabatan atau kedudukan Badan Perwakilan Desa sebagai alat atau sarana yang melancarkan proses pengambilan keputusan-keputusan kolektif didesa dengan mengikutsertakan seluruh elemen masyarakat yang ada di Desa dan setiap elemen tersebut mempunyai jaminan hak dan kebebasan yang sama dalam menyampaikan pendapat maupun aspirasinya.

#### **E. DEFINISI OPERASIONAL**

Menurut Koentjaraningrat yang dimaksud dengan Definisi Operasional adalah usaha mengubah konsep-konsep yang berupa construct dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan

kebenarannya oleh orang lain.<sup>38</sup> Dalam uraian mengenai Definisi Operasional ini, penulis akan menguraikan indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur fungsi pelaksanaan Badan Perwakilan Desa sebagai Wahana Demokrasi di Desa. Indikator-indikator tersebut adalah :

1. Kedudukan BPD

- a. BPD mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah desa
- b. BPD sebagai badan perwakilan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

2. Pelaksanaan fungsi yang dimiliki BPD, antara lain :

- a. Mengayomi, yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan, ini terbukti dengan selalu diadakannya kegiatan saling tolong menolong antar warga atau sering disebut dengan sambatan.
- b. Legislasi, yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama Pemerintah Desa, ini terbukti BPD membuat Perdes bersama Pemerintah Desa.
- c. Pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Perdes, APBD, Keputusan Kepala Desa, serta pengawasan terhadap pemilihan Kepala Desa.
- d. Menampung aspirasi masyarakat, yaitu melayani dan

---

<sup>38</sup> koentjaraningrat. Metode penelitian masyarakat, PT. Gramedia, Jakarta 1974, hal 17

menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang, seperti dalam setiap rapat BPD selalu menampung setiap usulan, masukan, dan saran-saran dari masyarakat.

## F. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis penelitian

Menurut **Winarno Surachmad** bahwa:

*"Metode merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Dengan mempergunakan teknik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyelidikan serta dari suatu penyelidikan".<sup>39</sup>*

Dalam suatu penelitian selain menggunakan metode agar berjalan lancar dan memberikan hasil yang memuaskan, juga harus menggunakan tipe atau jenis penelitian.

Dalam penelitian ini jenis atau tipe penelitian yang digunakan adalah jenis atau tipe penelitian deskriptif dan menggunakan metode kualitatif.

Sedangkan menurut **Muhammad Nasir** bahwa:

*"Metode deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian status kelompok manusia, suatu obyek, suatu situasi kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas penelitian pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, aktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan-hubungan antar fenomena yang diselidiki".<sup>40</sup>*

---

<sup>39</sup> Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research*, Tarsito Bandung, 1978, hal 131

<sup>40</sup> Muhammad Natsir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal 63

## **2. Unit Analisis**

Unit analisis yang diharapkan dapat memberikan data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah anggota Badan Perwakilan Desa Garongan, Kecamatan Panjatan, Kabupaten Kulon Progo dan aparat pemerintah desa.

## **3. Data yang Dibutuhkan**

Data disini adalah segala hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian. Data yang dimaksud dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

### **a. Data Primer**

Adalah data yang diperoleh dari responden melalui wawancara terhadap pihak-pihak terkait dengan masalah ini. Adapun pihak-pihak ini adalah :

Pertama: *Data Primer* berasal dari aparat Pemerintah Desa, dalam hal ini adalah pejabat pemerintah Desa dan juga anggota BPD.

Kedua: Adalah dari masyarakat secara umum yang berada di desa Garongan, dan tokoh masyarakat.

### **b. Data Sekunder**

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui dokumentasi, buku-buku dan media massa yang berhubungan dengan penelitian yang dihadapi

## **4. Teknik Pengambilan Sampel**

Sampel adalah contoh atau wakil dari suatu preposisi yang begitu besar jumlahnya. Pengambilan sampel bertujuan untuk mendapatkan

keterangan mengenai obyeknya yaitu mengenai bagaimana partisipasi dan persepsi masyarakat mengenai fungsi BPD sebagai wahana demokrasi di desa Garongan. Yang menjadi populasi atau responden dalam pengumpulan data secara kuisioner di dalam penelitian ini adalah masyarakat desa Garongan kecamatan Panjatan Kabupaten Kulon Progo. Sedangkan penentuan sampel dari populasi tersebut menurut Masri S. dan Sofyan E. menyatakan :

*"Beberapa peneliti menyatakan bahwa sampel tidak boleh kurang dari 10% dan adapula peneliti lain yang menyatakan bahwa besarnya sampel minimal 5% dari jumlah populasi".<sup>41</sup>*

Adapun pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan sistem random (acak sederhana) di sini penyusun akan menentukan sampel secara acak terhadap responden yang terdiri atas beberapa jenis tingkat responden tentang tanggapan atau persepsi masyarakat terhadap fungsi BPD sebagai wahana demokrasi di desa dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa Garongan.

Dalam pengambilan sampel sendiri menggunakan sebanyak 50 orang responden sebagai sampel dalam penelitian yang terdiri atas dari :

- Dari aparat pemerintah diambil 14 orang. Hal ini meliputi kepala desa, sekretaris desa serta sub-sub bagian yang bekerja di kantor kepala desa.
- Dari BPD desa Garongan sebanyak 11 orang, hal ini didasarkan pada besarnya jumlah BPD yang ada di desa Garongan.

---

<sup>41</sup> Masri S dan Sofyan E, *op cit*, hal. 28.

- Dari tokoh masyarakat diambil 25 orang, karena jumlah ini dianggap sudah mencukupi untuk mewakili dalam menjawab pertanyaan yang diajukan oleh penulis.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini maka teknik yang digunakan dalam pengumpulan data sebagai berikut:

### a. Observasi

Melalui observasi penyusun langsung terjun ke lapangan/lokasi penelitian untuk mengetahui sifat dan keadaan masyarakat, letak dan keadaan geografis desa, serta fenomena-fenomena sosial yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Cara ini penyusun menilai sangat penting untuk melengkapi data yang diperoleh dari hasil dokumentasi dan wawancara dengan responden.

Dalam pengumpulan data observasi diperoleh dari:

- Partisipan adalah si penulis ikut terjun langsung dalam kegiatan yang dilakukan masyarakat untuk melengkapi data yang diperoleh.
- Non partisipan adalah pengumpulan data yang diperoleh dari sipenulis dengan melihat langsung kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Selanjutnya untuk mendapatkan data yang valid (absah), penyusun berupaya membandingkan data yang diperoleh dari pengumpulan data di atas, karena seperti diungkapkan oleh **Jalaludin Rakhmat** bahwa :

*"ancaman validitas sering terjadi penelitian yang menggunakan questioner atau wawancara jawaban responden sering tidak jujur".<sup>42</sup>*

Dalam penelitian ini, untuk menguji keabsahan data yang diperoleh penyusun menggunakan teknik triangulasi. Menurut **Lexy j. Mauleong** bahwa :

*"triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu".<sup>43</sup>*

Lebih lanjut dijelaskan bahwa teknik triangulasi yang paling banyak digunakan adalah pemeriksaan melalui sumber lainnya yang berarti yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif.

Teknik triangulasi dapat dilakukan dengan jalan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah/tinggi, orang berada, orang pemerintahan.

---

<sup>42</sup> Jataludin Rakhmat, *Metode Komunikasi*, Remaja Karya, Bandung, 1990, hal. 84

<sup>43</sup> Lexy J. Maleong *Mehxle Penelitian Kualitrtif*, Remaja Kaya, Bandung, 1990, hal.171

5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.<sup>44</sup>

Selanjutnya dalam kaitan dengan penelitian ini maka untuk memeriksa keabsahan data, penyusun membandingkan data hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan serta membandingkan suatu dokumen dengan data observasi.

Dengan langkah-langkah tersebut penyusun berupaya untuk mendapatkan data yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

#### b. Teknik Dokumentasi

Teknik ini dipergunakan untuk mendapatkan data yang berkaitan dengan obyek penelitian berupa buku-buku, surat-surat, catatan dokumen atau laporan-laporan, peraturan perundangan serta kebijaksanaan-kebijaksanaan tertulis yang terdapat di lokasi penelitian.

Dokumen menurut, **Winarno Surachmat** adalah:

*"dokumen adalah teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan pencatatan pencatatan atau pengambilan gambar-gambar dari dokumentasi yang terdapat ditempat penelitian dan yang ada hubungannya dengan masalah-masalah yang diteliti".<sup>45</sup>*

#### c. Teknik Interview/wawancara

Yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan wawancara yang lebih mendalam antara peneliti dengan responden secara tatap muka. Dengan teknik ini dimaksudkan untuk melengkapi dan memperkuat data-data yang diperoleh khususnya arsip tentang peraturan desa.

#### d. Questioner (Daftar pertanyaan)

---

<sup>44</sup> *Ibid, hal 178, 180*

<sup>45</sup> Winarno Surachmat, Op cit, Hal 135.

Yaitu suatu daftar yang berisikan pertanyaan sesuatu hal atau dalam suatu bidang. Kuisioner merupakan suatu metode penyelidikan dengan menggunakan daftar-daftar pertanyaan yang harus dijawab atau dikerjakan oleh seorang yang dijadikan sasaran dari penyelidikan tersebut.

## 6. Analisis Data

Dalam uraian terdahulu, telah dijelaskan bahwa penelitian ini bersifat deskriptif yang oleh **Ratnawati** bahwa:

*"Bahwa penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat dalam situasi tertentu, termasuk hubungan kegiatan, sikap-sikap, pandangan pandangan serta proses yang sedang berlangsung dan pengaruh pengaruh dari suatu perubahan".<sup>46</sup>*

Selanjutnya dalam rangka menganalisis data penulis mencoba menyusun, mengkategorikan serta menginterpretasikan data yang ada di lapangan/lokasi dan mencoba untuk memahami kemudian menarik suatu kesimpulan sebagaimana pendapat **S. Nasution**:

*"Analisis data dalam penelitian yang bersifat deskriptif bukanlah tahap tertentu yang diberikan bab tertentu seperti halnya dengan penelitian kuantitatif, analisis dalam penelitian deskriptif telah dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah sebelum terjun ke lapangan dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian".<sup>47</sup>*

Menurut **Hammerste** dan **Atkinson** bahwa :

Proses analisis dalam penelitian deskriptif melalui langkah-langkah sebagai berikut:

---

<sup>46</sup> Ratnawati, Analisis Varians untuk Masalah Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta, Liberty, 1990, hal 10

<sup>47</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kuantitatif*, Tarsito Bandung, 1992, hal 1.138

- a. Membahas dan mempelajari data yang terkumpul sampai dikuasai sepenuhnya sambil memikirkannya untuk mencari apakah pola-pola yang menarik.
- b. Melihat berbagai konsep yang timbul yang digunakan responden
- c. Merangkum sejumlah data dan mencoba menangkap karakteristik kategori data tertentu.
- d. Mencari hubungan antara konsep-konsep dalam usaha untuk mengembangkan suatu teori.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Ibid, hal 139