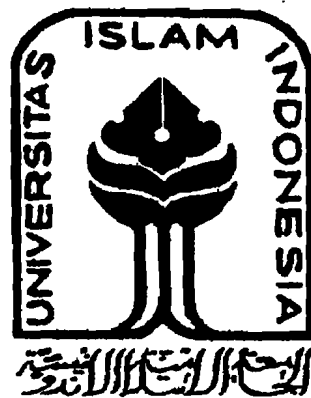


**PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD MENURUT
PERDA NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN
BADAN PERWAKILAN DESA DI KECAMATAN KASHIHAN
KABUPATEN BANTUL**

**(STUDI PERBANDINGAN PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG
BPD DI DESA TIRTONIRMOLO DAN DESA NGESTIHARJO)**

TESIS



Oleh :

GRACE SRI ASTUTI, SH
NO. MHS : 05912008

**MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2008**

**PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD MENURUT
PERDA NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN
BADAN PERWAKILAN DESA DI KECAMATAN KASIHAN
KABUPATEN BANTUL**

**(STUDI PERBANDINGAN PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG
BPD DI DESA TIRTONIRMOLO DAN DESA NGESTIHARJO)**

TESIS

**DIAJUKAN UNTUK MEMENUHI PERSYARATAN GUNA
MEMPEROLEH GELAR MAGISTER HUKUM
(STRATA-2) PADA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

Oleh :

**GRACE SRI ASTUTI, SH
NO. MHS : 05912008**

**MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2008**

**LEMBAR PERSETUJUAN
PEMBIMBING**

TESIS

**PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD MENURUT
PERDA NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN
BADAN PERWAKILAN DESA DI KECAMATAN KASIHAN
KABUPATEN BANTUL
(STUDI PERBANDINGAN PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG
BPD DI DESA TIRTONIRMOLO DAN DESA NGESTIHARJO)**

TELAH DIPERIKSA DAN DISETUJUI OLEH DOSEN PEMBIMBING UNTUK
DIAJUKAN KE MUKA TIM PENGUJI DALAM UJIAN PENDADARAN PADA
TANGGAL : 3 Mei 2008

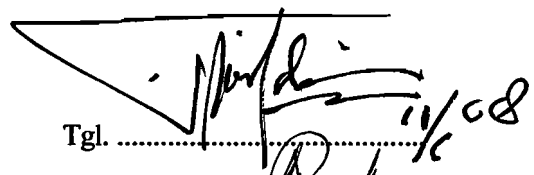
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA

YOGYAKARTA 3 Mei 2008

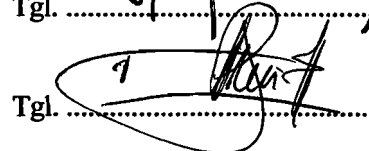
TELAH DISETUJUI TIM PENGUJI

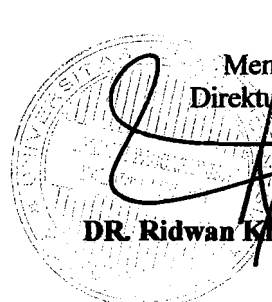
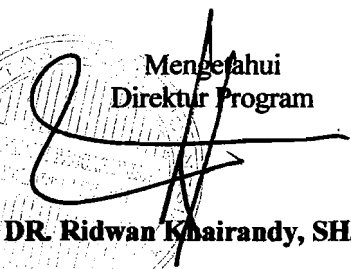
Anggota Penguji :

DR. Saifudin, SH, M.Hum


Tgl. 11/08

Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum


Tgl.


Mengesahui
Direktur Program

DR. Ridwan Khairandy, SH, M.H

LEMBAR PENGESAHAN

**PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD MENURUT
PERDA NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN
BADAN PERWAKILAN DESA DI KECAMATAN KASIHAN
KABUPATEN BANTUL
(STUDI PERBANDINGAN PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG
BPD DI DESA TIRTONIRMOLO DAN DESA NGESTIHARJO)**

TESIS

Oleh :

GRACE SRI ASTUTI, SH

NO. MHS : 05912008

Program Studi : Ilmu Hukum

BKU : HTN

TELAH DIPERTAHANKAN DI HADAPAN TIM PENGUJI TESIS
DALAM UJIAN PENDADARAN PADA TANGGAL 6 MEI 2008
DAN DINYATAKAN LULUS,

YOGYAKARTA, 6 MEI 2008

TIM PENGUJI

Ketua Penguji

Drs. Muntoha, SH. M.Ag

Penguji I

DR. Saifudin, SH.M.Hum

Penguji II

Hj. Ni'matul Huda, SH. M.Hum

Mengetahui

Direktur Program Pasca Sarjana

DR. Ridwan Khairandy, SH, M.H

MOTTO

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.

(Al-Insyrah (94) : 6)

PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan untuk :

1. Suami yang tersayang dan terkasih nDung Subroto, BA atas bimbingan, dorongan dan dukungannya sehingga terwujudnya tesis ini.
2. Kepala Dinas Pendidikan Propinsi DIY dan Kepala Balai Pengembangan Pemuda dan Olah raga Propinsi DIY yang telah memberi doa restunya untuk kelancaran penyusunan tesis ini.

Tesis ini kuperuntukkan :

1. Anak-anakku yang tercinta "R. Budhi Harso Suwarno, ST" dan "Rahmad Yulianto Prasetyo" yang telah setia menghantar dan membantu serta pengertianmu sekalian sehingga Ibu bisa menyelesaikan tesis ini dengan lancar dan diberikan kemudahan-kemudahan semua.
2. Saudara-saudaraku serta teman-teman kantor yang telah mendorong dan mendoakan saya sehingga terselesainya penyusunan tesis ini dengan lancar, baik dan sukses.

**PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD MENURUT PERDA
NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN BADAN
PERWAKILAN DESA DI KECAMATAN KASIHAN
KABUPATEN BANTUL**

**(STUDI PERBANDINGAN PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG
BPD DI DESA TIRTONIRMOLO DAN DESA NGESTIHARJO)**

Penulis :

GRACE SRI ASTUTI, SH
NO. MHS : 05912008

ABSTRAK

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 12 Tahun 2000 dikeluarkan untuk mengatur tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Bantul. Peraturan Daerah ini dibuat sebagai tindak lanjut diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk menciptakan alam demokrasi berdasarkan Pancasila dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang efisien dan efektif. Pemerintahan desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa.

Pembentukan Badan Perwakilan Desa merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Menurut Sutoro Eko pada umumnya desa menerapkan model demokrasi perwakilan dan demokrasi delegatif dalam pengambilan keputusan. Penerapan model demokrasi perwakilan dilembagakan melalui Badan Perwakilan Desa (BPD), yang menjalankan fungsi pembuatan peraturan desa bersama Kepala Desa serta melakukan kontrol terhadap pemerintahan desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Rumusan masalah dalam Tesis ini adalah : Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam pembuatan peraturan desa di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo, Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam menyusun APBDES di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo, Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo, Hambatan apa saja yang dihadapi BPD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2000 di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo

Manfaat penelitian yang diambil dalam Tesis ini adalah : manfaat praktis dan teoritis, sedangkan metode pengumpulan data dalam Tesis ini adalah wawancara di lapangan dan kepustakaan. Adapun sumber data yang dipergunakan adalah primer, sekunder, tersier.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan Rahmad dan Hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **”PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD MENURUT PERDA NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN BADAN PERWAKILAN DESA DI KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL.”** Disusun dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan untuk menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari bahwa terwujudnya tesis ini tidak lepas dari bantuan dan dorongan dari berbagai pihak yang tidak ternilai jumlahnya. Berkenaan dengan itu, maka pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat :

1. Bapak Drs. Muntoha, SH. M.Ag., sebagai penguji utama yang telah meluangkan waktu, tenaga, untuk membimbing dan mengarahkan penulis selama penulisan tesis ini.
2. Bapak DR. Saifudin, SH. M.Hum selaku pembimbing pendamping I yang telah memberikan masukan, arahan dan bimbingan dalam penulisan tesis ini.
3. Ibu Hj. Ni’matul Huda, SH. M.Hum selaku pembimbing pendamping II yang telah memberikan masukan, kemudahan, arahan dan bimbingan sehingga terwujudnya penulisan tesis ini.

4. Bapak DR. Ridwan Khairandy, SH, M.H sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu memberikan kemudahan untuk urusan administrasinya.
5. Bapak Drs. Sardal selaku Kepala Balai Pengembangan Pemuda dan Olahraga tempat penulis bekerja yang telah memberikan banyak dorongan dan bimbingan sehingga terselesainya penulisan tesis ini.
6. Suami tercinta dan anak-anakku yang tersayang yang telah memberikan inspirasi, dan dorongan dan semangat kepada penulis.
7. Semua pihak dari Kecamatan Kasihan, Desa Tirtonirmolo serta Desa Ngestiharjo satu persatu tak bisa penulis urai di sini yang dengan tulus, ikhlas memberikan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini baik berupa moril maupun materiil, yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu, semoga Allah SWT membalas segala kebaikannya.

Penulis menyadari bahwa dalam tesis ini masih banyak terdapat kekurangannya, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk menyempurnakan tulisan ini. Harapan penulis, tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya dan rekan-rekan peserta Program Magister Ilmu Hukum pada khususnya.

Penyusun

Grace Sri Astuti, SH

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
MOTTO.....	iv
PERSEMBAHAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	4
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
E. Tinjauan Pustaka.....	6
F. Metode Penelitian.....	14
G. Sistematika Penulisan Hukum.....	15
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA DAN DEMOKRATISASI DESA.....	18
A. Pengertian Desa.....	18

	Halaman
B. Demokrasi.....	25
C. Ketimpangan Ekonomi Politik.....	26
D. Perubahan dan Tantangan Baru.....	40
E. Gagasan Umum Pembaharuan Desa.....	49
BAB III. PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD	
MENURUT PERDA NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG	
PEMBENTUKAN BADAN PERWAKILAN DESA DI	
KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL.....	72
A. Deskripsi Wilayah Penelitian.....	72
1. Sejarah Desa.....	73
2. Kondisi Demografis.....	78
3. Kondisi Sosial Budaya.....	81
4. Kondisi Sosial Ekonomi.....	84
5. Kondisi Kelembagaan Desa.....	86
B. Profil Responden di Daerah Penelitian.....	88
C. Kondisi Perpolitikan Desa.....	90
D. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPD Pada Perda 12	
Tahun 2000 di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.....	93
E. Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat	96
F. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan.....	98
G. Peran Aktif Masyarakat Dalam Melakukan Kontrol	
Terhadap Jalannya Pemdes.....	99

	Halaman
H. Perbandingan Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPD Dalam Penyusunan Peraturan Desa di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.....	99
I. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPD.....	103
J. Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Masing-masing Komisi Hambatan.....	105 114
BAB IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	116
A. Kesimpulan.....	116
B. Rekomendasi.....	118
DAFTAR PUSTAKA.....	119

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 12 Tahun 2000 dikeluarkan untuk mengatur tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Bantul. Peraturan Daerah ini dibuat sebagai tindak lanjut diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk menciptakan alam demokrasi berdasarkan Pancasila dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang efektif dan efisien. Pemerintahan desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa.

Pembentukan Badan Perwakilan Desa merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Menurut Sutoro Eko¹ pada umumnya desa menerapkan model demokrasi perwakilan dan demokrasi delegatif dalam pengambilan keputusan. Penerapan model demokrasi perwakilan dilembagakan melalui Badan Perwakilan Desa (BPD), yang menjalankan fungsi pembuatan peraturan desa bersama Kepala Desa serta melakukan kontrol terhadap pemerintahan desa. Pola relasi antara Kades dengan BPD maupun pola pengambilan keputusan Perdes memang sangat beragam. Hal ini tidak lepas dari kondisi desa lengkap dengan asal-usul dan adat istiadatnya.

¹Sutoro Eko, 2005, *Transisi Demokrasi*, Yogyakarta : APMD Press.

BPD dilahirkan sebagai bentuk pembaharuan terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki hak untuk bersama-sama kepala desa (1) membuat keputusan dalam bentuk Perdes, (2) pengelolaan keuangan seperti penyusunan APBDES dan pelelangan kas desa, (3) rekrutmen perangkat desa yang dulu dikendalikan lurah, orang-orang kecamatan/kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan control BPD terhadap lurah sudah dijalankan meski control tersebut masih terbatas pada LPJ lurah dan belum terlembagakan (terinstitusionalisasi) kepada masyarakat.

Sumbangan BPD terhadap demokrasi desa memang sangat beragam. Ada yang positif ada pula yang negatif. Kehadiran BPD jelas membuka ruang kontrol dan keseimbangan kekuasaan di desa bagi lurah yang mempunyai *sense of legitimacy* merasa lebih ringan menanggung beban psikopolitik dalam membuat keputusan, setelah ditopang partnership dengan BPD. Sebab keputusan desa yang dulu dimonopoli oleh lurah, sekarang bisa dibagi kepada BPD yang memungkinkan tekanan-tekanan publik juga kepada BPD. Di banyak desa, yang paling menyolok kehadiran BPD telah membuat "hati-hati" lurah dalam bertindak, sehingga sekarang banyak lurah yang bekerja lebih transparan dan bertanggung jawab. Namun, di banyak tempat hadirnya BPD tidak memberikan sumbangan bagi pelebagaan demokrasi desa secara matang, dewasa dan santun, melainkan

menjadi sumber masalah baru karena peran lembaga perwakilan itu “kebablasan” dan menimbulkan pertikaian dengan pemerintah desa.

Penelitian ini ingin menyoroti lebih mendalam mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang BPD menurut Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2000 di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul dengan melakukan studi perbandingan BPD di desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo. Kedua desa ini berada dalam wilayah kecamatan yang sama namun letak wilayah Desa Tirtonirmolo berada di induk ibukota Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul sementara Desa Ngestiharjo berada di perbatasan kota Jalan Wates Kotamadya Yogyakarta. Perbedaan letak wilayah desa ini sedikit banyak menimbulkan perbedaan dalam kualitas pelaksanaan tugas dan wewenang BPD menurut Perda No. 12 tahun 2000. Pelaksanaan tugas dan wewenang BPD ini menarik untuk dikaji lebih jauh mengingat secara struktur formal BPD berada di samping kades dan tidak ada hubungan apapun antara BPD dengan masyarakat dan di banyak desa, hubungan antara pemerintahan desa dan BPD mulai terbangun trust dan kemitraan yang lebih baik. Secara ideal, posisi BPD sebenarnya sebagai *intermediary*/jembatan yang menghubungkan antara masyarakat dan pemerintahan desa. *Intermediary* ini bukan dalam kerangka relasi secara privat dan sosial antara masyarakat dan pemerintah desa, melainkan dalam konteks pengelolaan kebijakan dan barang-barang publik. Melalui BPD masyarakat diharapkan memiliki wadah untuk menampung dan menyalurkan aspirasinya dan melalui BPD masyarakat juga berani meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang ingin diketahuinya ataupun terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban kepala desa.

B. Rumusan Masalah

BPD mempunyai 4 fungsi pertama mengayomi, legislasi (merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama pemerintah desa), pengawasan terhadap pelaksanaan Perdes, APBDES serta keputusan kepala desa, menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat/instansi yang berwenang. Berdasarkan keempat fungsinya tersebut BPD memiliki tugas dan wewenang. Berdasarkan uraian di atas dan mengingat tesis ini dibatasi pada pelaksanaan tugas dan wewenang BPD menurut Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2000 saja, maka rumusan permasalahan dalam tesis ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam pembuatan peraturan desa di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo?
2. Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam menyusun APBDES di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo?
3. Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo?
4. Hambatan apa saja yang dihadapi BPD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2000 di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam pembuatan peraturan desa baik di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam menyusun APBDes di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan wewenang BPD dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo.
4. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi BPD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2000 baik Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pemerintah desa khususnya dalam pelaksanaan roda pemerintahan desa menuju pemerintahan yang demokratis.

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya studi tentang Badan Perwakilan Desa (BPD) khususnya di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Badan Perwakilan Desa

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menitikberatkan pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah kabupaten/kota. Pemerintah desa sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dalam penyelenggaraan pemerintahannya merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Pengertian Badan Perwakilan Desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa Bab I Pasal 1 (d) sebagai berikut :

“Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka masyarakat yang ada di desa yang mengayomi adat istiadat, membuat Perdes, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desa BPD memiliki peran penting dalam mewujudkan demokrasi desa. BPD harus memiliki kemampuan yang memadai SDM dari BPD harus siap sehingga bisa mengimbangi kerja aparat desa, harus responsive terhadap penyusunan perencanaan anggaran, mampu menggali potensi desa dan membangun saluran komunikasi untuk kepentingan pembangunan desa. Dengan kemampuan yang dimiliki BPD memiliki kemampuan untuk berinteraksi dengan pemerintahan yang lebih tinggi, artinya

BPD memiliki posisi tawar yang kuat dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat desa agar BPD dapat berperan dan berfungsi seperti yang seharusnya, maka ada beberapa hal yang harus dilakukan, pertama-tama adalah mensosialisasikan keberadaan BPD, peran serta fungsinya kepada masyarakat keberadaan BPD sangat tergantung kepada dukungan masyarakat.

Adanya kesadaran akan mendorong masyarakat untuk memilih wakil-wakil yang berkualitas yang diyakini akan menjadi penyalur aspirasi masyarakat. Kerjasama BPD dengan masyarakat terjadi ketika BPD mendorong masyarakat untuk mampu mengidentifikasi kebutuhan, mengidentifikasi potensi yang dimiliki, BPD menyalurkan aspirasi masyarakat ini kepada aparat desa dengan mengajukan dan mengawasi pelaksanaan program-program dan kebijakan yang sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat.

Keterbukaan dari jaringan aparat desa terhadap BPD juga sangat mendukung fungsi BPD dijalankan. BPD tidak dianggap sebagai saingan melainkan sebagai mitra yang berfungsi sebagai pengontrol. Transfer pengetahuan dari aparat desa terhadap BPD dan sebaliknya akan sangat bermanfaat untuk mencapai hasil yang baik untuk kepentingan desa.

Peran aktif cendekia dan lembaga lain (misalnya LSM) akan sangat membantu berlangsungnya kegiatan pembangunan yang demokratis dan menyeluruh. Cendekia dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) akan sangat membantu dalam penguatan sumber daya manusia di BPD dengan program-program pelatihan dan fasilitas terhadap hal-hal yang mempunyai kebutuhan

BPD. Dukungan dari masyarakat, aparat desa, cendekia dan lembaga lain seperti LSM akan memungkinkan BPD berperan dan berfungsi seperti yang diharapkan sehingga benar-benar mendukung terjadinya proses demokratisasi pembangunan di tingkat desa. Kesamaan persepsi dan visi tentang pembangunan dan berjalannya kontrol di antara semua pihak akan memungkinkan tercapainya pembangunan yang sesuai dengan tujuan bersama.

Sistem keterwakilan Badan Perwakilan Desa sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 12 Tahun 2000 pada Bab II Pasal 3 bahwa : jumlah keanggotaan BPD ditentukan berdasarkan jumlah penduduk desa yang bersangkutan dengan ketentuan :

- a. Jumlah penduduk 1.500 jiwa : 5 orang anggota
- b. Jumlah penduduk 1.501 – 2.000 jiwa : 7 orang anggota
- c. Jumlah penduduk 2.001 – 2.500 jiwa : 9 orang anggota
- d. Jumlah penduduk 2.501 – 3.000 jiwa : 11 orang anggota
- e. Jumlah penduduk lebih dari 3.000 jiwa : 13 orang anggota

Kedudukan Badan Perwakilan Desa :

- a. BPD sebagai Badan Perwakilan Desa merupakan wahana untuk melaksanakan musyawarah di desa sebagai pelaksanaan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- b. BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra kerja pemerintahan desa.

Tugas dan wewenang BPD :

- a. Menetapkan calon terpilih lurah desa.
- b. Memberikan persetujuan atas pengangkatan pamong desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian lurah desa.
- d. Bersama dengan lurah desa menetapkan peraturan desa.
- e. Bersama dengan lurah desa menetapkan APBDes.
- f. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

BPD mempunyai fungsi :

- a. Mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan.
- b. Legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Perdes bersama-sama pemerintahan desa.
- c. Pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Perdes, APBDes serta keputusan kepala desa.
- d. Menampung aspirasi masyarakat yaitu : menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada atau instansi yang berwenang.

2. Hubungan BPD dan Pemerintah Desa

Badan Perwakilan Desa merupakan mitra kerja pemerintah desa. Kelahiran BPD ini sebagai lembaga kontrol (Badan Legislatif) yang terpisah

dari eksekutif. Pembentukan BPD diharapkan membawa angin segar bagi kehidupan demokratisasi pada level desa. Dikarenakan rakyat mempunyai wadah yang dapat dipakai untuk menyalurkan partisipasinya dan dapat ikut mengontrol jalannya pemerintahan desa melalui BPD tersebut.

Adanya mekanisme *check and balances* antara lurah desa (eksekutif) dengan BPD (legislatif) serta partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam kebijakan desa melalui BPD, ini diharapkan melahirkan adanya pemerintahan yang transparan, jujur dapat dipercaya rakyat, serta dapat dipertanggungjawabkan. Mekanisme ini akhirnya akan mendorong terbentuknya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di desa.

Implementasi terbentuknya *good governance* di tingkat desa ini tidak mudah. Hal ini menyangkut kapasitas kelembagaan BPD itu sendiri sebagai lembaga legislatif desa, representasi dan kontrol terhadap jalannya pemerintahan desa, serta memberikan perlindungan terhadap adat istiadat. Sebagai lembaga baru di desa hasil dari bentukan masyarakat melalui pemilihan, BPD tentunya akan menjalankan tugas-tugas yang berat. Karena BPD harus mampu menjadi motor penggerak demokratisasi desa, dalam hal ini mampu menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan.

3. Demokratisasi Desa

Kondisi pedesaan pasca Orde Baru memang memungkinkan menjadi masyarakat demokratis dan maju apabila transisi demokrasi dapat diakhiri dengan pelembagaan demokrasi. Namun bukan tidak mungkin bahwa desa

tergiring ke dalam feodalistik dan otoritarian gaya baru, jika pelembagaan demokrasi gagal dilakukan. Pelembagaan demokrasi menjadi kata kunci tumbuhnya penciptaan *good governance* atau tata pemerintahan yang baik. Sedangkan demokrasi sendiri berasal dari bahasa Yunani, yakni *demokratia*. *Demos* artinya rakyat (*people*) dan *kratos* artinya pemerintahan atau kekuasaan (*rule*). Demokrasi berarti mengandung makna suatu sistem politik di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi bukan kekuasaan oleh raja atau kaum bangsawan.² Demokrasi sering dikatakan sebagai “*rule by the people*”, yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik demokrasi yang bersifat langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*).³

Sedangkan menurut Deliar Noer demokrasi adalah sebagai dasar hidup bernegara mengandung pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan Negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Sedangkan dari sudut organisasi, “demokrasi” berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁴

²Giddens, Anthony, 1999, *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial (Terjemahan)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

³O'Donnal, Guillermo, C. SCH Mitter, Philippe dan White Head, Laurence (Ed). *Transaksi Menuju Demokrasi : Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta : LP3ES, 1993.

⁴Ali Murtopo, *Akselerasi dan Modernisasi 25 Tahun Pembangunan Untuk Kritik Terhadap Strategi “Massa Mengembang” Berkaitan Dengan Islam*, Lihat Deliar Noor, “Islam dan Politik : Mayoritas atau Minoritas?” Prisma No. 5 XVIII, 1988.

Memang demokrasi itu tidak sepenuhnya baik. Dalam pengalaman sejarah tertentu seperti yang terjadi di negara kota pada masa Yunani kuno atau AS dalam kasus diskriminasi ras, terbukti menyengsarakan lapisan masyarakat tertentu. Namun dengan menyadari kelemahannya, demokrasi telah menjadi pilihan pada umumnya bangsa-bangsa atau negara, lebih-lebih bagi negara modern. Namun jika dibandingkan dengan sistem politik lainnya demokrasi dianggap memiliki tingkat keburukan yang relatif lebih sedikit. Melalui demokrasi rakyat secara umum, dimungkinkan dapat mempengaruhi proses kekuasaan suatu negara.⁵ Dengan mengikuti pandangan "*ortodox approach*", menunjukkan bahwa demokrasi telah menjadi sistem politik yang populer, karena dengan melaksanakan tatanan demokrasi hak-hak dasar kemanusiaan dapat berkembang. Karenanya, selain tetap melakukan koreksi konseptual juga tidak kalah pentingnya bagaimana mempraktekkan demokrasi secara optimal, sehingga kelemahan demokrasi dapat diminimalkan sedemikian rupa.

Khusus bagi bangsa Indonesia yang secara normatif telah memilih sistem demokrasi Pancasila misalnya, kita berharap kendatipun sering diperdebatkan, Demokrasi Pancasila dapat diwujudkan secara murni dan konsekuen, sehingga kehidupan politik kita semakin demokratis dan mensejahterakan rakyat. Terlebih lagi saat diberlakukannya Undang-Undang

⁵Fakih Mansour, 1996. *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial : Pergolakan Ideologi LSM di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 diharapkan hak dan inisiatif serta aspirasi masyarakat daerah dapat tersalurkan.

Praktek demokrasi tidak mudah, Indonesia mengalami jatuh bangun dalam melaksanakan demokrasi. Karena dalam pelaksanaannya demokrasi melibatkan komponen-komponen yang saling terkait dan bersifat komplementer sebagai erat pada pelaksanaan demokrasi di tingkat desa yang spatialnya sempitpun banyak aktor yang berperan dan terlibat aktif dalam penciptaan demokratisasi di tingkat desa.

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 yang berada di daerah kabupaten (Keputusan Gubernur ini sebagai tindak lanjut UU No. 22 Tahun 1999).

Demokratisasi adalah suatu proses menuju tatanan demokrasi, demokrasi desa adalah suatu proses menuju tatanan demokrasi di tingkat desa, artinya bahwa kebijakan desa dibuat dan dilaksanakan dengan mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam bentuk artikulasi kepentingan masyarakat dan aspirasi masyarakat yang ditindaklanjuti menjadi kebijakan desa.

Indikator-indikator demokratisasi desa sebagai berikut :

- a. Artikulasi kepentingan masyarakat dapat diserap, ditampung dan diolah, sehingga dapat dipadukan pada kepentingan masyarakat secara luas.

- b. Aspirasi masyarakat dapat ditampung melalui suatu lembaga dan dapat diperjuangkan dengan mengacu kepentingan yang lebih besar.
- c. Adanya komunikasi lembaga dengan masyarakat dan komunikasi antara lembaga.

Dalam rangka mewujudkan demokratisasi desa di wilayah Kabupaten Bantul, Pemerintah Kabupaten Bantul telah mengeluarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD).

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

- a. Pelaksanaan penelitian hukum ini menggunakan penelitian kepustakaan dan lapangan. Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara mempelajari berbagai buku, tulisan ilmiah, yang berhubungan dengan materi yang diteliti dengan tidak melupakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penelitian hukum ini dan data yang diperoleh disebut data sekunder.
- b. Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data baik dari nara sumber maupun responden yang terlibat langsung dalam pelaksanaan tugas dan wewenang BPD menurut Perda No. 12 Tahun 2000 di dua desa tersebut.

2. Sumber Data :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti Perda No. 12 Tahun 2000 tentang pembuatan BPD.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku atau literature program-program kerja yang telah direncanakan oleh pemerintah desa.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang mendukung penjelasan bahan hukum primer dan sekunder Perda No. 12 Tahun 2000 tentang pembuatan BPD.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlangsung di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo, Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Subyek Penelitian

- a. Kepala Desa Tirtonirmolo
- b. Kepala Desa Ngestiharjo
- c. Ketua BPD Tirtonirmolo
- d. Ketua BPD Ngestiharjo
- e. Sekretaris BPD Desa Tirtonirmolo
- f. Sekretaris BPD Desa Ngestiharjo
- g. Anggota BPD Desa Tirtonirmolo
- h. Anggota BPD Desa Ngestiharjo

- i. Pemuka Masyarakat Desa Tirtonirmolo
- j. Pemuka Masyarakat Desa Ngestiharjo
- k. Aparat Pemerintahan Desa Tirtonirmolo
- l. Aparat Pemerintahan Desa Ngestiharjo

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini berupa wawancara, kuesioner, dan studi pustaka. Wawancara ialah suatu cara untuk mengumpulkan data dalam tanya jawab secara langsung kepada subyek penelitian, dengan terlebih dulu menyusun inti pokok pertanyaan sehingga pertanyaan yang diajukan dapat terarah. Kuesioner adalah daftar pertanyaan mengenai suatu hal tertentu untuk dijawab secara tertulis pula. Studi pustaka adalah mengumpulkan data dengan cara mempelajari literature yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis teliti yaitu dengan mencari bahan-bahan dari tulisan ilmiah, buku pengetahuan maupun peraturan perundang-undangan.

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dalam tesis ini dianalisis secara kualitatif yaitu apa yang dinyatakan oleh subyek penelitian baik secara lisan maupun tertulis, serta masalah yang timbul dalam praktek dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, pola pikir yang digunakan adalah deduktif yaitu pola pikir yang bertolak dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

G. Sistematika Penulisan Hukum

Untuk memudahkan dalam pembahasan, maka penulis membagi penulisan hukum ini ke dalam beberapa bab yaitu :

I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan hukum.

II. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA DAN DEMOKRATISASI DESA

Bab ini menguraikan tentang tinjauan umum demokratisasi di pedesaan dan desentralisasi desa tentang teori-teori yang berkaitan dengan lembaga perwakilan atau Badan Perwakilan Desa.

III. PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD DI KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL MENURUT PERDA NO. 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN BPD.

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA DAN DEMOKRATISASI DESA

Pembaharuan desa ke seluruh Indonesia kepada berbagai kalangan : pemerintah daerah, perguruan tinggi, masyarakat adat, maupun orang desa. Memang tidak ada makna pembaharuan desa yang bersifat tunggal dan seragam. Karena itu, tulisan ini jemdal melakukan *crafting* dan membingkai ulang gagasan pembaharuan desa yang berserakan. Melalui perspektif ekonomi-politik, saya hendak mengatakan bahwa pembaharuan desa adalah sebuah wacana dan gerakan perubahan atas ketimpangan ekonomi-politik yang terjadi di level desa. Tulisan yang belum rampung ini setidaknya hendak mengemukakan tiga hal besar. *Pertama*, problem ekonomi-politik desa, sebuah komunitas yang selama ini menjadi medan tempur antara negara, modal dan masyarakat lokal. *Kedua*, perubahan dan tantangan desa dalam menghadapi arus demokratisasi dan desentralisasi yang kini menjadi mainstream pembaharuan politik di Indonesia. *Ketiga*, pemikiran ekonomi-politik pembaharuan desa.

A. Pengertian Desa

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.

Sewaktu kemerdekaan dalam UUD 1945 hal tersebut diatur dalam hal 18, yang menjelasannya dalam angka II berbunyi “Dalam Teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “zelfbesturendelandschappen” dan “volksgemeenschappen” seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.”⁶

Pemerintah desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.

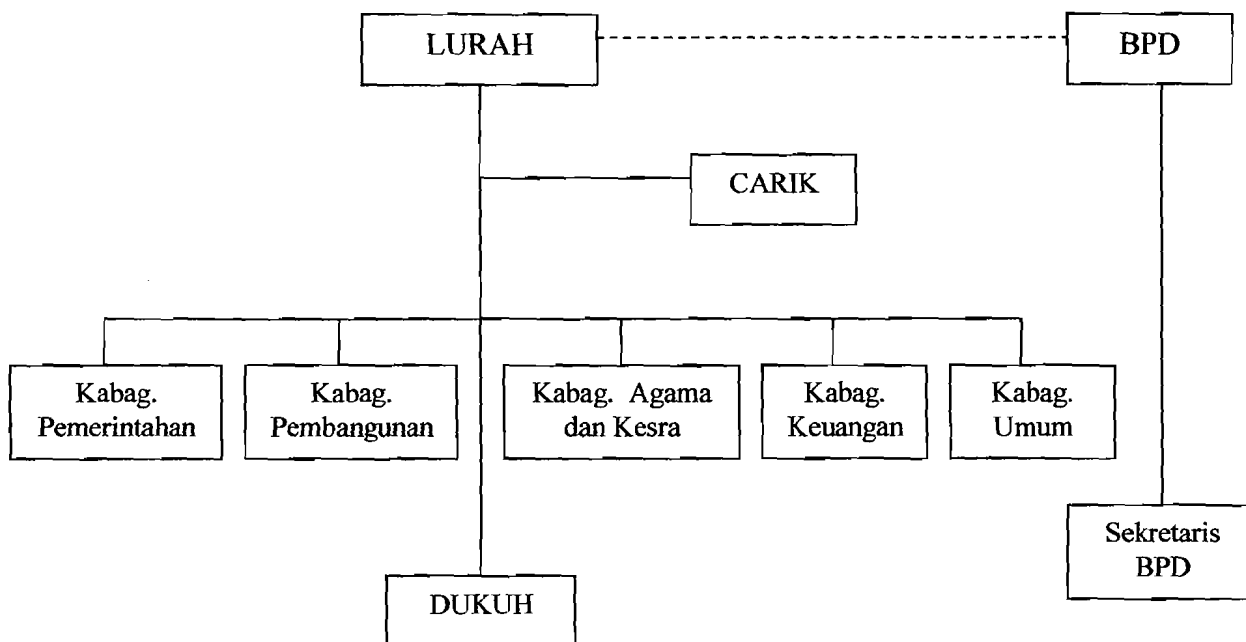
Pemerintahan Desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa.

Adapun struktur organisasi di dua desa tersebut adalah sama, sebagai berikut :

⁶Prof. Drs. HAW. Widjaya, *Pemerintahan Desa/Marga, Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Suatu Telaah Administrasi Negara, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Kepala Desa dan Perangkat Desa

Bagan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa



Bahwa susunan organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa akan dapat memberikan pedoman pelaksanaan tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban dari masing-masing bagian. Susunan/struktur organisasi pemerintahan desa di atas maka bisa diurai sebagai berikut :

Lurah mempunyai tugas :

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang meliputi :
 - Menjalankan urusan rumah tangganya sendiri/rumah tangga Desa.
 - Menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. Membina kehidupan masyarakat desa yang meliputi

- Menggerakkan partisipasi masyarakat dalam wilayah desanya.
 - Menumbuhkan serta mengembangkan semangat gotong royong masyarakat sebagai sendiri utama pelaksanaan Pemerintahan dan Pembangunan Desa.
- c. Membina perekonomian desa
 - d. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
 - e. Mendamaikan perselisihan masyarakat desa.
 - f. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.
 - g. Mengajukan rancangan Peraturan Desa dengan persetujuan BPD dan menetapkan sebagai Peraturan Desa.
 - h. Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa.
 - i. Melaksanakan tugas lainnya dari pemerintah di atasnya serta melaporkan hasilnya.

Carik mempunyai tugas :

- a. Melaksanakan ketatausahaan dan menjalankan Administrasi Pemerintahan Desa.
- b. Menyelenggarakan tata usaha, menjalankan administrasi desa dan melaksanakan pelaporan kegiatan Pemerintahan Desa.
- c. Melaksanakan rencana dan program kerja Pemerintahan Desa.
- d. Melaksanakan menyusun rancangan Peraturan Desa, keputusan lurah, dan ketentuan Peraturan Desa yang lain.

- e. Merencanakan, melaksanakan, menyiapkan bahan pembinaan teknis administrasi kepada seluruh satuan organisasi Pemerintahan Desa.
- f. Memberi saran atau pertimbangan kepada lurah tentang langkah atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya.
- g. Melaksanakan tugas kekuasaan yang diberikan oleh lurah.
- h. Melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada lurah.

Kepala Bagian Pemerintahan mempunyai tugas :

- a. Menyelenggarakan ketatausahaan dan menjalankan administrasi Bagian Pemerintahan.
- b. Menyusun rencana dan melaksanakan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban desa.
- c. Menyusun rencana dan melaksanakan administrasi kependudukan.
- d. Menyusun rencana dan melaksanakan administrasi pertanahan.
- e. Melaksanakan, mengevaluasi, dan memfasilitasi kegiatan sosial politik.
- f. Merencanakan, melaksanakan dan melaporkan kegiatan.

Kepala Bagian Pembangunan mempunyai tugas :

- a. Menyelenggarakan ketatausahaan dan menjalankan administrasi bagian pembangunan.
- b. Merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.
- c. Meningkatkan kegiatan serta pengembangan sarana dan prasarana.
- d. Mendata, mengolah dan meningkatkan penghasilan desa.

- e. Melakukan peningkatan dan pengembangan sumber-sumber pendapatan desa.
- f. Melakukan inventarisasi dan pemberdayaan :
 - Industri kecil
 - Koperasi desa
 - Usaha Ekonomi Desa
 - Usaha sektor pertanian, perikanan, peternakan.
 - Usaha sektor perdagangan dan jasa.
- g. Melaporkan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan desa.

Kepala Bagian Agama dan Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas :

- a. Menyelenggarakan ketatausahaan dan menjalankan administrasi bagian agama dan kesra.
- b. Melakukan inventarisasi dan pembinaan di bidang keagamaan.
- c. Merencanakan, melaksanakan, memfasilitasi, dan mengevaluasi kegiatan bidang sosial.
- d. Merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi kegiatan di bidang pendidikan dan kebudayaan.
- e. Merencanakan, melaksanakan, memfasilitasi dan mengevaluasi kegiatan di bidang kesehatan masyarakat.
- f. Melakukan upaya keberhasilan program kependudukan dan keluarga berencana.
- g. Merencanakan, melaksanakan, memfasilitasi dan mengevaluasi kegiatan di bidang olah raga, pemuda dan wanita.

- h. Melaporkan perencanaan, dan pelaksanaan kegiatan kemasyarakatan.
- i. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan.

Kepala Bagian Keuangan mempunyai tugas :

- a. Menyelenggarakan ketatausahaan dan menjalankan administrasi bagian keuangan.
- b. Melaksanakan penyusunan RAPBDes, pembuatan APBDes, penghitungan APBDes.
- c. Melakukan pembukuan, perbendaharaan, pungutan desa, pertanggungjawaban, dari perhitungan keuangan desa.
- d. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh lurah.
- e. Membuat laporan kepada lurah mengenai tugas yang dilaksanakan.

Kepala Bagian Umum mempunyai tugas :

- a. Menyelenggarakan ketatausahaan dan menjalankan administrasi Bagian Umum.
- b. Melaksanakan tugas-tugas administrasi.
- c. Mendata, mengolah dan meningkatkan penghasilan kekayaan desa.
- d. Melaksanakan urusan rumah tangga desa yang meliputi sarana dan prasarana, kebersihan, keindahan kantor dan lain-lain.
- e. Menginventarisasi, merencanakan dan melaksanakan pemeliharaan sarana dan prasarana fisik desa.

- f. Melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh lurah.
- g. Membuat laporan kepada lurah mengenai tugas yang dilaksanakan.

Dukuh mempunyai tugas :

- a. Membantu lurah dalam melaksanakan tugas kegiatan lurah di wilayah kerjanya.
- b. Menyelenggarakan ketatausahaan dan administrasi dukuh.
- c. Melaksanakan peraturan desa dan keputusan lurah di wilayah kerjanya.
- d. Membuat laporan pelaksanaan tugasnya kepada lurah.

B. Demokrasi

Demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Sedangkan demokrasi sendiri berasal dari bahasa Yunani, yakni demokratia. Demos artinya rakyat (*people*) dan kratos artinya pemerintahan atau kekuasaan (*rule*). Demokrasi berarti mengandung makna suatu sistem politik di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi bukan kekuasaan raja atau kaum bangsawan.⁷ Demokrasi sering dikatakan sebagai “*Rule by The People*” yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik demokrasi yang bersifat langsung

⁷Giddends, Anthony, 1999, *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial* (Terjemahan). PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

(*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*).⁸

C. Ketimpangan Ekonomi Politik

Desa sudah lama menghadapi ketimpangan ekonomi-politik akibat masuknya kekuasaan (negara) dan kekayaan (modal). Bagan 1, misalnya memperlihatkan empat bentuk ketimpangan ekonomi-politik baik secara internal maupun eksternal. Kuadran I (ekonomi-eksternal) menggambarkan kapitalisasi dan eksploitasi terhadap sumber daya (penduduk dan tanah) desa. Kuadran II (politik-eksternal) memperlihatkan pengendalian penguasa supradesa terhadap entitas desa melalui sentralisasi, birokratisasi, intervensi dan korporatisasi. Kuadran III (ekonomi-internal) memotret ketimpangan sosial-ekonomi yang terjadi dalam desa, antara si kaya dan si miskin. Kuadran IV (politik-internal) menunjukkan oligarki dan dominasi elite dalam proses politik di desa yang memperlemah partisipasi (*voice*, akses dan control) rakyat biasa (*ordinary people*).

⁸O'Dannal, Guillerm, C. SCH. Mitter, Philippe dan White Head Kaurence (ed). *Transaksi Menuju Demokrasi : Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta : LP3ES, 1993.

Bagan 1

Peta Ketimpangan

Ekonomi-politik Di Desa

	Eksternal	Internal
Ekonomi	Kapitalisasi dan eksploitasi terhadap sumber daya (tanah dan penduduk) desa	Ketimpangan penguasaan aset desa antara kelompok kaya dan miskin
Politik	Sentralisasi, birokratisasi, intervensi, dan korporatisasi negara terhadap desa	Dominasi elite lokal terhadap proses politik di desa. Partisipasi masyarakat sangat lemah.

Desa sudah lama menjadi medan tempur antara sosialisme vs kapitalisme, maupun antara negara vs masyarakat. Secara sosiologis-historis, desa sebagai sebuah entitas masyarakat lokal, punya basis ekonomi sosialis ketimbang kapitalistik. Kepemilikan tanah, misalnya, dikelola secara komunal melalui semangat egalitarian dan pemerataan. Hukum adat tidak mengenal kepemilikan privat secara *gor-goran* yang bisa menimbulkan ketimpangan. Tanah ulayat masyarakat adat di Luar Jawa merupakan contoh yang baik pengelolaan basis ekonomi secara sosialis. Karena konteks histories dan sosiologis ini, maka para *founding father* Indonesia menelorkan prinsip-prinsip pengelolaan ekonomi sosialistik dalam konstitusi.

Tetapi penundukkan terhadap desa, yang membuat ketimpangan ekonomi-politik di desa, sebenarnya sudah berlangsung lama sejak zaman prokolonial. Cerita-cerita lokal yang bisa kita lihat melalui legenda atau sejarah memperlihatkan bahwa desa (sebagai wilayah dan komunitas lokal) menjadi

domain mutlak kerajaan. Raja sebagai penguasa pribadi melakukan pengendalian dan pemilikan atas desa beserta seluruh isinya (terutama tanah dan penduduk) secara absolut. Semuanya adalah milik raja. Konsep warga negara (*citizen*) tidak dikenal, kecuali konsep kawula (*client*). Dengan memelihara sistem patrimonial, birokrasi kerajaan tersusun secara hirarkhis-konsentris sampai ke pelosok desa. Raja mempunyai sarana-sarana kekerasan untuk melakukan represi terhadap desa. Para penguasa lokal harus tunduk sepenuhnya pada perintah raja. Rakyat desa, melalui penguasa lokal itu, diwajibkan memberikan upeti kepada raja karena mereka telah menikmati lahan garapan milik raja.

Negaranisasi dan kapitalisasi semakin tampak nyata dan keras ketika kolonialisme masuk ke Indonesia. Kolonialisme meneguhkan kapitalisasi dan eksploitasi terhadap tanah dan penduduk desa, sehingga basis ekonomi sosialis di desa hancur berantakan. Frans Husken (1998), misalnya, melukiskan dengan gamblang bekerjanya *cultuurstelsel* pada masa kolonial, sebagai bentuk negaranisasi dan kapitalisasi sektor pertanian di desa. Akibatnya adalah terkonsolidasinya deferensiasi sosial, ketimpangan sosial dan kekuasaan politik karena semakin banyaknya modal dan campur tangan negara ke desa. Yang paling banyak memperoleh keuntungan adalah elite desa dan pemilik modal.

Ketika Indonesia merdeka kapitalisasi desa merupakan isu yang sangat krusial, yang kemudian mendorong lahirnya undang-undang pokok agraria (UUPA) 1960, sebagai sebuah langkah awal untuk pembaharuan agraria di Indonesia. Tetapi proyek pembaharuan agraria gagal total ketika lahir Orde Baru, yang mengeluarkan sejumlah regulasi yang bertentangan dengan UUPA, seperti

undang-undang penanaman modal. Orde Baru secara perkasa memperdalam negaranisasi dan kapitalisasi dengan menerapkan proyek modernisasi. Proyek Revolusi Hijau dilancarkan untuk memperdalam kapitalisasi pertanian di desa, dengan bingkai “swasembada beras”. Proyek modernisasi secara kolosal ditopang dengan model pembangunan *top down* yang direkayasa oleh para teknokrat, represi militer, kontrol ketat birokrasi sipil, yang kesemuanya didukung oleh modal internasional. Anasir-anasir pendukung pembaharuan agraria dihabiskan, sementara masyarakat terkena depolitisasi sehingga *voice* mereka sangat lumpuh.

Kapitalisasi desa melalui Revolusi Hijau berjalan sangat efektif. Mekanisme pertanian diperkenalkan, produk-produk kapitalisme dipaksakan. Pemerintah membuka lebar-lebar masuknya para pemilik modal besar sampai tengkulak melalui kebijakan resmi maupun melalui *kongkalikong* (patronase). Akibatnya terjadilah involusi pertanian. Para elite desa maupun para tengkulak semakin kaya, sementara para tunawisma semakin banyak. Yang kaya tambah kaya, yang miskin tambah miskin. Apa yang tersisa? Susah untuk dicari. Masyarakat lokal secara politik ditidnas dan secara ekonomi dieksploitasi. Habis sudah. Untuk menghibur masyarakat, pemerintah membagi-bagi bantuan seperti sinterklas. Pemerintah menyalurkan bantuan desa dan proyek-proyek sektoral yang sangat banyak. Kebijakan ini bisa merubah fisik desa, sehingga desa tidak lagi becek, terisolir, gelap gulita, terbelakang dan seterusnya. Dari sisi pelayanan publik, rakyat desa bisa dengan mudah mengakses sarana pendidikan (SD Inpres) dan kesehatan (Puskesmas dan Posyandu).

Di sektor politik, rezim Orde Baru melakukan pengendalian politik secara total terhadap desa. Desa diintegrasikan ke dalam formasi “negara modern”. Segala keputusan dan peraturan negara mengikat seluruh warga desa di seluruh Indonesia. Apalagi di zaman Orde Baru, formasi negara modern yang hirarkhis semakin ketat dan sentralistik.

Melalui berbagai perangkat peraturan, terutama UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979, desa dikendalikan oleh tangan-tangan birokrasi dari istana negara, kementerian dalam negeri, propinsi, kabupaten dan sampai kecamatan. Pemerintah pusat melakukan penyeragaman (regimentasi) terhadap seluruh unit pemerintahan terendah menjadi nama “desa”, sebagai upaya untuk memudahkan kontrol dan korporatisasi terhadap masyarakat desa. UU No. 5/1979 diperkenalkan yang membuat penyeragaman desa model Jawa ke seluruh penjuru tanah air. Bagi komunitas lokal di luar Jawa, UU No. 5/1979 merupakan bentuk penghancuran terhadap kearifan lokal, keragaman identitas lokal, maupun adat-istiadat lokal. Struktur birokrasi sipil dan militer dirancang secara hirarkhis dan paralel dari Jakarta sampai ke pelosok desa. Hirarkhi birokrasi sipil mengalir dari Departemen Dalam Negeri, Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, Kecamatan, dan Kelurahan/Desa. Departemen Dalam Negeri adalah pengendali hirarkhi birokrasi sipil, yang bertanggung jawab pada struktur di atasnya, yakni istana negara (Presiden). Paralel dengan hirarkhi birokrasi sipil adalah hirarkhi militer dari Dephankam/Mabes TNI, Kodam di Propinsi, Korem di wilayah pembantu gubernur, Kodim di Kabupaten/ Kotamadya, Koramil di Kecamatan, dan Babinsa di Kelurahan/Desa. Korporatisasi dilakukan untuk membuat penyeragaman

organisasi-organisasi lokal di desa (LMD, LKMD, PKK, Karang Taruna, Dasawisma, Kelompok Tani, dan lain-lain) yang memudahkan rezim untuk melakukan pengendalian. Sebuah kebijakan yang populer, dengan sebutan massa mengambang (*floating mass*), dipaksakan untuk memutus akses partai ke desa dan melarang warga desa untuk berpolitik. Tetapi pada saat yang sama, warga desa dibohongi, dimobilisir dan dipaksa untuk mendukung Golkar secara total. Barang siapa berani menentang pemerintah maka akan diganjar dengan stigma menakutkan : PKI.

Secara empirik peranan negara dalam politik dan ekonomi di level desa berjalan paralel. Di luar Jawa, pendekatan represif aparatus negara mengawal secara ketat proses eksploitasi tanah ulayat masyarakat adat. Di Jawa, negara memaksa warga negara mengalihkan kegiatan mereka dari sektor politik ke sektor ekonomi. Negara memang melakukan restriksi politik tetapi di sisi lain juga menawarkan peluang sangat besar bagi akumulasi modal bagi segelintir elite desa. Para elite desa bisa tumbuh menjadi “borjuis desa” tanpa terganggu oleh kondisi politik otoriter. Para pamong desa, terutama lurah, umumnya menguasai secara kedinasan maupun pribadi, lebih banyak tanah ketimbang warga desa lainnya. Dalam banyak kasus, para pamong desa, saudara dan kerabat mereka merupakan lapisan terkaya di desa, mereka memiliki toko-toko kelontong maupun bahan-bahan pertanian, menjalankan usaha penggilingan padi maupun traktor, mendominasi pengelolaan KUD, memperoleh keuntungan dari perkebunan tebu dalam peranannya sebagai ketua kelompok tani di bawah program TRI. Mereka mengawinkan anak perempuannya dengan kaum

profesional dan pemilik tanah luas, mereka mengantar anak lelakinya menikah dengan keluarga lurah desa tetangga atau menempatkan mereka dalam keluarga-keluarga strategis atau jabatan-jabatan di level kecamatan dan kabupaten melalui patronase, dan sebagainya.

Di sisi lain negaranisasi telah membawa dampak serius terhadap demokrasi di level desa. Kita sering mendengar cerita-cerita romantis bahwa desa merupakan basis dan benteng terakhir demokrasi ketika demokrasi secara nasional telah mati. Orang Minangkabau misalnya, selalu membanggakan bahwa nagara di sepanjang masa selalu merawat demokrasi komunitarian melalui tradisi musyawarah untuk pengambilan keputusan secara kolektif. Banyak orang sering mengemukakan bahwa sisa-sisa demokrasi masih terpelihara di desa Jawa, sebagaimana ditunjukkan dengan sejumlah indikator : pemilihan langsung kepala desa, tradisi forum-forum RT sampai rembug desa sebagai arena pembuatan keputusan kolektif yang demokratis, terjaganya solidaritas komunal (gotong royong) antar warga, warga masyarakat yang saling hidup damai berdampingan, dan sekarang tumbuh badan perwakilan desa yang dipilih secara demokratis.

Pembelaan terhadap demokrasi desa seperti itu juga pernah dilontarkan oleh seorang pendiri republik Indonesia, Mohammad Hatta, pada tahun 1950-pembelajaran. "Di desa-desa sistem yang demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu menyelenggarakan kegiatan ekonomi," demikian

tutur Hatta. Dia juga menegaskan bahwa struktur demokrasi asli yang berlaku di desa.

Tetapi kisah dominasi elite desa yang lebih berorientasi pada pemerintah supradesa merupakan pertanda substantif bahwa demokrasi desa telah terjadi kemunduran yang luar biasa. Tesis kemunduran demokrasi desa telah dikedepankan oleh banyak orang. Sebagai contoh adalah Yumiko M. Prijono dan Prijono Tjiptoherijanto, dalam bukunya *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (1983), yang menunjukkan kemunduran demokrasi desa sepanjang dekade 1960-an hingga 1970-an. Keduanya menunjukkan dua kata kunci dalam demokrasi tradisional desa yang dulu pernah hidup : gotong royong dan musyawarah. Tetapi, mereka mencatat bahwa demokrasi desa rupanya telah mengalami kemunduran karena perubahan sosial-ekonomi dan pergeseran kepemimpinan kepala desa. Mereka mencatat beberapa bukti kemunduran demokrasi desa di era modern. *Pertama*, lurah (kepala desa) tidak lagi menggunakan cara demokrasi, tidak lagi menjadi “bapak” bagi rakyatnya, kades lebih menjadi administrator ketimbang menjadi pemimpin. *Kedua*, pertumbuhan penduduk telah menyebabkan keterbatasan tanah sehingga tidak ada lagi pemerataan dan kepemilikan tanah secara komunal. *Ketiga*, masuknya partai-partai politik ke desa yang menyebabkan berubahnya struktur kekuasaan desa. *Keempat*, kemunduran demokrasi tradisional juga disebabkan oleh polarisasi pasca kemerdekaan, konflik mengenai *land reform*, meluasnya pembangunan pertanian dan desa, yang kesemuanya menimbulkan perubahan fungsi ekonomi kades dan keikutsertaan masyarakat dalam proses politik dan pembangunan desa.

Sebagai miniatur negara Indonesia, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan : menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Tugas penting pemerintah desa adalah sebagai kepanjangan tangan birokrasi pemerintah dengan memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga. Sudah lama birokratisasi surat menyurat itu mereka anggap sebagai pelayanan publik, meskipun hal itu yang membutuhkan adalah negara, bukan masyarakat. Semua unsur pemerintah desa selalu berjanji memberikan “pelayanan prima” 24 jam nonstop. Karena itu kepala desa senantiasa siap membawa tas kecil dan stempel untuk menekan surat yang dibutuhkan warga masyarakat. “kalau ada warga mengetuk pintu rumah jam dua pagi tetap saya layani”, demikian tutur seorang kepala desa.

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa. Para perangkat desa selalu dikonstruksi sebagai “pamong desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat. Para pamong desa beserta elite desa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin

diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik di desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klientelistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang bisa dilihat dari kebiasaan dan kerelaan pamong untuk beranjangsana (*jagong*, *layat* dan *sanja*).

Jika pemerintah desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala desa (lurah desa) merupakan personifikasi dan representasi pemerintah desa. Semua mata di desa ditujukan kepada kepala desa secara personal. “Hitam putihnya desa ini tergantung pada lurahnya”, demikian ungkap seorang warga desa. Kades harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembar daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala desa selalu sensitif terhadap legitimasi di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Tetapi legitimasi tidak turun dari langit begitu saja. Kepala desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul, mempunyai sumbernya. Legitimasi kepala desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat setiap hari. Umumnya kepala desa yakin betul bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-

tugas yang dia emban, meski setiap kepala desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun legitimasi. Tetapi, kepala desa umumnya membangun legitimasi dengan cara-cara yang sangat personal ketimbang institusional. Kepala desa dengan gampang diterima secara baik oleh warga bila ringan tangan membantu dan menghadiri acara-acara privat warga, *sembada* dan pemurah hati, ramah terhadap warganya, dan lain-lain.

Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya : penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan disertai mandat oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik. Sebaliknya, warga desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala desa sebagai pemegang kekuasaan desa, sejauh sang kepala desa tidak mengganggu perut dan nyawa warganya secara langsung. Warga desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan Pak Kades yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela beranjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan perasaan fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai ruang yang cukup dan

kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural desa yang bisa elite, sentralistik dan feodal.⁹

Akuntabilitas publik sebenarnya merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi kades. Ketika kades sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka kades cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan dan keuangannya, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke desa dan integrasi desa ke negara menjadikan kades lebih peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintah supra desa ketimbang akuntabilitas politik pada basis konstituennya.

Lemahnya transparansi adalah problem lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintah desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan dan pelayanan administratif. Kebijakan desa umumnya dirumuskan dalam kotak hitam oleh elite desa tanpa melalui proses belajar dan partisipasi yang memadai. Masyarakat desa, yang menjadi obyek risiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Pemerintah desa sudah mengaku berbuat secara transparan ketika melakukan sosialisasi (sebuah istilah yang sangat populer di mata birokrasi Indonesia) kebijakan (yang hampir final) kepada warga masyarakat. Tetapi sosialisasi adalah sebuah proses transparansi yang lemah, karena proses komunikasinya berlangsung satu arah dari pemerintah

⁹Sutoro Eko (dkk.), *Pembaharuan Pemerintahan Desa* (Yogyakarta : IRE Press, 2003). Lihat juga Sutoro Eko, "Pembaharuan Pemerintahan dan Pembangunan Desa," *FORUM INOVASI UI*, Vol. 6, Maret-Mei 2003.

desa untuk memberi tahu (informasi) dan bahkan hanya untuk meminta persetujuan maupun justifikasi dari warga. Warga tidak punya ruang yang cukup untuk memberikan umpan balik dalam proses kebijakan desa.

Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Kecuali segelintir elite, warga masyarakat tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif. “Saya tidak tahu persis cara mengurus kelahiran dan berapa biayanya. Biayanya kok beda-beda. Warga desa sini biasanya tidak mengurus sendiri, tapi dititipkan dan diurus oleh pamong desa. Nanti kita menambah biaya administrasi dan transport,” demikian tutur seorang warga desa. Fenomena ini memperlihatkan praktik-praktik “pasar gelap” dalam penjualan pelayanan publik, meski warga desa sudah lama mahfum.

Lemahnya partisipasi, (*voice*, akses dan control) masyarakat merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi di tingkat desa. Di zaman Orde Baru, dua institusi yang seharusnya menjadi basis partisipasi (LMD dan LKMD) ternyata tidak memainkan peran penting mewadahi partisipasi masyarakat, karena keduanya adalah institusi korporatis untuk pengendalian masyarakat dan wadah oligarki elite desa. Sampai sekarang, elite desa tidak mempunyai pemahaman yang memadai tentang partisipasi. Bagi kepala desa, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah desa.

Karena mengikuti instruksi dari atas, pemerintah desa memobilisasi gotong royong dan swadaya masyarakat (yang keduanya dimasukkan sebagai sumber penerimaan APBDes) untuk mendukung pembangunan desa yang didesain secara sentralistik. Di atas kertas, Indonesia mengenal perencanaan pembangunan dari bawah yang dimulai dari forum RT, Musbangdus dan Musbangdes. Tetapi alur perencanaan dari bawah ini tidak otentik dan tidak bermakna partisipatif karena sarat dengan manipulasi yang akhirnya semua agenda pembangunan dirumuskan menurut preferensi kepala desa.

Lemahnya praktik-praktik demokrasi desa di atas dibungkus dalam kultur dan struktur kekuasaan desa yang paternalistik-klientelistik. Kultur kepomongan yang klientelistik melekat betul pada pemerintah desa. Pamong desa berarti harus bisa menjadi pengayom, pelindung, panutan, teladan, murah hati, ringan tangan, dan seterusnya. Indikator kinerja menurut versi masyarakat itu tidak menjadi masalah sejauh tidak bersentuhan dengan masalah kekuasaan, kekayaan dan barang-barang publik. Tetapi berurusan dengan pemerintahan dan birokrasi negara, dimensi kekuasaan dan kekayaan itu tidak bisa diabaikan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Pemerintah desa yang mengelola kekuasaan dan kekayaan dalam bingkai birokratisasi negara justru menyebabkan pergeseran makna pamong desa : dari pamong desa yang populis dan egaliter menjadi perangkat desa yang birokratis. Pamong tidak lagi berakar dan berpihak kepada masyarakat, melainkan telah menjadi tangan-tangan negara yang membebani dan mengendalikan masyarakat.

D. Perubahan dan Tantangan Baru

Transisi politik di Indonesia pasca runtuhnya Orde Baru, yang kerap disebut era reformasi, setidaknya membawa dua bentuk perubahan dan tantangan baru bagi desa. *Pertama*, atur desentralisasi yang membawa perubahan relasi politik antara desa dengan negara (pemerintah supradesa). *Kedua*, arus demokratisasi yang menimbulkan eforia perubahan politik secara internal di desa.

1. Desentralisasi Desa

Desa memasuki babak baru ketika desentralisasi mengalami kebangkitan, menyusul lahirnya UU No. 22/1999. Desentralisasi, secara normatif, bisa mendorong tumbuhnya kemandirian masyarakat lokal, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mendekatkan pelayanan publik, meningkatkan pemerintahan lokal yang transparan dan akuntabel, dan memperkuat partisipasi masyarakat lokal. UU No. 22/1999, sebuah undang-undang yang paling populer, sedikit-banyak telah memberikan ruang bagi eforia kebangkitan semangat lokalitas dan otonomi desa. Secara normatif desa tidak lagi dipandang sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan hak asal-usul desa. UU No. 22/1999 memastikan pengurangan peran camat terhadap desa, dan desa berada di bawah control langsung kabupaten. Implikasinya adalah, desa

berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.

Dulu, desa selalu memperlihatkan kepatuhan yang luar biasa kepada kecamatan dan kabupaten. Sekarang, meski otonomi desa belum sempurna dibingkai, tetapi suara menuntut otonomi desa dari bawah membahana di berbagai tempat, di Bantul, Gunungkidul, Kulonprogo, Purworejo, Rembang, Pekalongan, Pati, Indramayu, dan lain-lain telah tumbuh asosiasi kepala desa maupun Badan Perwakilan Desa (BPD) yang berupaya mempengaruhi kebijakan kabupaten agar memberikan otonomi desa yang lebih besar.

Tetapi praktik desentralisasi, mulai dari kebijakan sampai praktik empiric pengelolaan kekuasaan, mengandung sejumlah kelemahan yang ujungnya adalah ruang yang terbatas bagi otonomi daerah. Kelemahan pertama bisa dilihat dari paradigmatik atau pemahaman terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah kerap kali dipahami secara sempit hanya sebagai bentuk penyerahan urusan secara administratif, otonomi dalam keuangan, maupun pengelolaan kewenangan pemerintah. Pemahaman itu antara lain telah mengabaikan aspek pembagian kewajiban dan tanggung jawab publik pemerintah serta partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan daerah.

Kelemahan kedua bisa dibidik dari sisi kebijakan maupun regulasi pemerintah UU No. 22/1999 justru lebih menekankan otonomi daerah berbasis pada kabupaten/kota, sehingga tidak memberikan jaminan formal bagi otonomi desa UU maupun PP No. 76/2001 memang telah menggariskan

bahwa merupakan 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. Tetapi konsepsi ini tidak memberikan batas-batas otonomi yang lebih besar dan konkret sebagaimana otonomi yang diterima kabupaten/kota. Desa bagaimanapun tetap dipandang sebelah mata oleh pemerintah supradesa, yang tetap menjadi subordinat yang harus tunduk pada perintah kabupaten. Para penguasa kabupaten umumnya mengatakan bahwa otonomi berhenti di kabupaten. Desa hampir hilang dari peta wacana, pemikiran dan kebijakan desentralisasi.

Kelemahan ketiga, dari sisi praktik empirik, desa hanya mempunyai kewenangan yang sangat terbatas karena semuanya telah dikuasai kabupaten/kota. Setiap urusan pemerintahan dan keuangan desa dikendalikan dengan regulasi kabupaten. “Pembagian tanah bengkok dan *pengarem-arem* saja, kabupaten campur tangan ke desa. Padahal dulu diatur sendiri oleh desa”, demikian ungkap seorang kepala desa di Imogiri, Bantul. Dalam praktiknya tidak sedikit Perda Kabupaten tentang pemerintahan desa yang sebenarnya tidak relevan dengan konteks kebutuhan desa dan dari sisi proses tidak melibatkan partisipasi desa. Karena itu tidak mengherankan kalau kerap kali muncul kegelisahan dan bahkan resistensi desa (terutama

dari perangkat desa) terhadap regulasi dari atas.¹⁰ Berkembangnya asosiasi (paguyuban) lurah desa di berbagai kabupaten tampaknya juga didorong oleh resistensi para lurah desa dalam proses pembuatan kebijakan kabupaten.

Dari sisi hubungan keuangan, tidak ada kejelasan dan ketegasan formula perimbangan keuangan antara pusat, daerah dan desa. Desa tidak memperoleh transfer keuangan yang jelas, sebagaimana dana pusat yang didaerahkan melalui Dana Alokasi Umum. Dalam praktiknya, sebagian dana kabupaten/kota memang didesakan tetapi tidak dibingkai melalui kerangka regulasi yang menjamin kepastian dan keberlanjutan, melainkan hanya tergantung pada kebaikan hati (*benevolent*) sang Bupati. Di Kutai Kartanegara, misalnya, dana alokasi desa sebesar 2 milyar rupiah melalui program Gerbang Dayaku, dinilai banyak pihak (termasuk perangkat birokrasi daerah), sangat rentan dari sisi kepastian dan keberlanjutan. “Kami sangat khawatir apakah program 2 milyar akan terus berlanjut jika Pak Syauckani tidak lagi menjadi Bupati”, demikian ungkap seorang pejabat Eselon III di Kutai Kartanegara.

¹⁰Harian *Kedaulatan Rakyat* (KR) kerap kali melaporkan tentang kegelisahan hingga resistensi paguyuban perangkat desa terhadap kebijakan kabupaten maupun Perda.”3.000 Perangkat Desa Klaten Kepung Gedung DPRD”, KR, 18 Maret 2000; “460 Kades Kebumen Sodorkan Petisi”, KR, 9 April 2000; “1.500 Perdes Sleman Unjukrasa”, KR, 19 April 2000, “Kades di Banjarnegara Gelisah hadapi Perda Baru”, KR, 23 Juni 2000; “Kades di Klaten Takut Dikebiri,” KR, 7 Oktober 2000; 55 Kaur Keuangan Datangi Pemda Bantul : Takut Mlorot, Minta Disejajarkan Kabag”, KR 1 Desember 2000; “Kegagalan Peraturan Daerah Penghasilan Perdes, Banyak Orang Luar Campuri Urusan Desa”, KR, 9 Juli 2002, dan lain-lain. Lihat juga “Kades-Perdes Demo, DPRD Bantul Dimaki”, *Bernas*, 10 Mei 2001. Waktu itu ada sejumlah 1.500 kades dan perangkat desa menggelar tuntutan agar masa jabatan kades di Bantul yang ditetapkan selama lima tahun, seperti tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 14 Tahun 2000, ditinjau kembali. Mereka menuntut masa jabatan kades diganti menjadi 10 tahun per periode. Tuntutan lain adalah *pengarem-arem* (pension) bagi perdes seumur hidup, serta menuntut dana PBB yang dikembalikan ke desa tidak hanya 15, persen melainkan 20 persen.

2. Demokratisasi Desa

Era reformasi sedikit-banyak telah mendorong demokratisasi desa, terutama mendorong perubahan pola hubungan antara rakyat dan pamong desa. Pamong desa sebenarnya telah menjadi mitos karena terus-menerus mengalami krisis. Krisis pamong desa tidak bisa dihindarkan ketika terjadi kasus penyimpangan terjadi yang diikuti dengan gelombang protes masyarakat. Pada era reformasi, protes sosial masyarakat pada pemimpin lokal (baik bupati maupun pamong desa) membahana ke seluruh pelosok negeri. Seperti halnya bola salju, reformasi di tingkat nasional bergulir meluas dan membesar sampai ke daerah dan bahkan pelosok desa. Fenomena ini, menurut *Kompas* (24 Desember 1998), merupakan bentuk kebangkitan rakyat pedesaan yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka sangat tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional, semangat reformasi yang berkobar di tingkat lokal tampaknya hendak merombak tatanan politik lama yang tidak adil dan tidak demokratis, yang lebih khusus adalah “mengkudeta” para pemimpin lokal yang bermasalah atau mengidap penyakit “KKN.”¹¹

¹¹“2 Aparat Desa Tempurejo Diminta Mundur”, KR, 1 Juni 1998, “Di Slawi, Rumah Kades Dikabar Massa”, KR, 28 Oktober 1998; “Sekali Demo, 2 Perdes Jadi Sasaran,” KR 6 November 1998; “Didemo, Dua Kades Mundur,” KR, 6 November 1998; “Biaya KTP Naik Rp 100,- Balai Desa Dirusak”, KR, 18 November 1998; “Pintu Kantor Desa Disegel, Tuntut Sekdes Mundur”, KR, 2 Desember 1998; “Dinilai tak Bisa Dijadikan Panutan, Kades Nayan Diadukan ke Pemda”, KR, 2 Februari 1999; “Bupati Gunungkidul Pecat Sekdes Logandeng”, KR, 3 Februari 1999; “Warga Ngamuk, Gedung PKK Dibakar”, KR 25, Juni 1999; “Bupati Kulonprogo Jemput Pendemo Kades”, KR, 13 Agustus 1999; “Demo di Pragak, Minta Kadusnya Dipecat”, KR, 12 September 1999, dan masih banyak lagi.

Fenomena protes sosial masyarakat tentu merupakan indikator krisis pamong desa, yang hanya mengutamakan legitimasi simbolik secara personal ketimbang legitimasi politik secara institusional. Protes sosial masyarakat desa yang setiap saat bisa berkobar merupakan pertanda tuntutan masyarakat yang melambung tinggi untuk mendesak pemerintah desa agar menjunjung tinggi akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Ketika pemerintah desa lebih mengedepankan paradigma kekuasaan, kewenangan dan kekayaan, maka ia jauh dari prinsip akuntabilitas, transparansi, dan responsivitas.

Dari sisi demokrasi desa, orang yang berhaluan populis dan romantis selalu “membela” desa sebagai level pemerintahan yang paling demokratis. Dari sisi prosedural, demokrasi desa sekarang dilihat dari praktik pemilihan kepala desa secara langsung serta kehadiran Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif yang merumuskan kebijakan desa dan melakukan kontrol terhadap desa. Dari sisi kultural, orang sering menjustifikasi solidaritas sosial dan kebersamaan dalam gotong royong sebagai indikator abadi demokrasi dalam komunitas desa.

Akan tetapi, secara empirik, pemilihan kepala desa secara langsung, keberadaan BPD dan gotong royong tidak mencerminkan indikator yang sempurna (atau bahkan tidak otentik) bagi demokrasi desa. Mengapa? *Pertama*, sejarah membuktikan secara gamblang bahwa pilkades di berbagai tempat selalu rawan permainan politik uang dan yang lebih serius adalah praktik-praktik kekerasan, protes sosial serta “perang dingin”

berkepanjangan antar kelompok warga di komunitas desa.¹² Fenomena itu terus-menerus berlanjut dalam setiap pilkades. Tetapi tidak ada kajian yang lebih mendalam dan upaya pemecahan masalah yang serius dari berbagai pihak terhadap pilkades bermasalah. Orang hanya bisa mengatakan bahwa masyarakat desa belum dewasa dalam berpolitik dan berdemokrasi, termasuk dalam hal menerima kekalahan dan menghargai kemenangan.

Kedua, lembaga perwakilan sebagai institusi demokrasi desa tidak memberikan jaminan secara substntif terhadap tumbuhnya demokrasi desa. Masyarakat berharap bahwa kehadiran BPD menjadi dorongan baru bagi demokrasi desa, yakni sebagai artikulator aspirasi dan partisipasi masyarakat, pembuat kebijakan secara partisipatif dan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintah desa. Kehadiran BPD di era transisi demokrasi desa memang telah membuat pemerintah desa lebih “hati-hati” dalam bertindak dan membuat ruang politik desa semakin semarak.¹³ Akan tetapi kehadiran BPD juga menimbulkan masalah baru, seperti ketegangan antara kades dengan

¹²Lihat “Marak Dimana-mana, Protes-memprotes Hasil Pilkades”, KR , 1 Desember 1998; “Demo dan Perusakan Terus Mewarnai Pilkades”, KR, 8 Desember 1998; “Protes-memprotes Pilkades di Purbalingga”, KR 9 Desember 1998; “Tim Independen untuk Atasi Kerusakan Pilkades”, KR, 11 Desember 1998; “Pilkades Balesari Magelang Rusuh”, KR, 16 Desember 1998; “Meski Bulan Puasa, Protes Pilkades Berlanjut”, KR, 26 Desember 1998; “Ruang Kades Adikarta Muntilan Dibakar”, KR, 26 Januari 1999; “Pilkades di Jateng Sarat Kerusakan”, KR, 26 Januari 1999; “Pelaksanaan Pilkades di Tegal : 5 Desa Rusuh, 3 Rumah Dibakar”, KR, 1 Februari 1999; “26 Rumah Pendukung Kades Terpilih Dirusak”, KR 2, Maret 1999; “Pilkades Semangkak Ricuh, Balai Desa Rusak,” KR, 29 April 2002; “Dinilai Banyak Pelanggaran, Pilurdes Banyuraden Minta Dibatalkan”, KR, 8 Juni 2002; “Pilurdes Dengok Diprotes Warga”, KR, 18 Juni 2002; “Rumah Panitia Pilurdes Diamankan, Masyarakat Menuntut Pemilihan Ulang”, KR, 21 Juni 2002; “Pelantikan Lurah Bulurejo Diwarnai Demo”, KR, 22 Juni 2002; “Pilurdes Wates Bermasalah Lagi”, KR, 28 Juni 2002; “600 Warga Tolak Hasil Pilurdes Dengok”, KR, 2 Juli 2002; dan masih banyak lagi.

¹³Sutoro Eko, “Badan Perwakilan Desa : Arena Baru Kekuasaan dan Demokrasi Desa”, Makalah Dipresentasikan Dalam Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal : Politik Pemberdayaan”, Kerjasama Yayasan Percik, Riau Mandiri, The Ford Foundation, Pekanbaru, 13-16 Agustus 2001.

BPD. Di satu sisi ketegangan ini disebabkan karena kepala desa memang tidak mau berbagi kekuasaan dengan BPD dan takut kehilangan kekuasaan. Di sisi lain, di mata kades, BPD sering melanggar batas-batas kekuasaan dan kewenangan yang telah digariskan dalam regulasi.¹⁴ Sekarang lurah menghadapi tekanan dan instruksi dari atas (kabupaten), gencetan dari samping (Badan Perwakilan Desa, BPD) dan tuntutan dari masyarakat.¹⁵ Sebagai contoh, demikian ungkap seorang lurah desa, Kabupaten Rembang :

Kepala desa itu seperti kerbau yang digiring ke kanan, ke kiri. Dari atas ditekan, dari bawah dituntut. Kami kehilangan muka dan harga diri di hadapan masyarakat, karena “demokrasi pokoke” maupun ulah dan arogansi BPD. BPD menganggap dirinya seperti “dewa”, yang menggunakan masyarakat sebagai “kereta”, mengatasnamakan masyarakat untuk menekan kepala desa. Padahal itu hanya keinginan beberapa anggota BPD.

BPD sekarang, dianggap sebagai musuh atau ancaman terhadap kekuasaan, kewenangan dan kekayaan kepala desa. Di Bantul, misalnya BPD diplesetkan menjadi Badan Pemborosan Desa, di Kalimantan Timur BPD dikatakan sebagai Badan Profokasi Desa. Keresahan ini sampai sekarang belum padam, karena berbeda dengan bupati/walikota (yang dengan gampang membungkam DPRD dengan uang), kepala desa tidak mempunyai duit untuk membungkam BPD.

¹⁴Lihat “Otonomi Daerah Menumbuhkan Arogansi Desa”, *Kompas*, 13 Februari 2002; “Badan Perwakilan Desa : Konfrontasi atau Kompromi”, *Kompas*, 3 Agustus 2002; “BPD Belum Tentu Mewakili Kepentingan Masyarakat Desa”, *Kompas*, 19 Agustus, 2002.

¹⁵Sutoro Eko, “Membuat Desentralisasi dan Demokrasi Lokal Bekerja”, Makalah Disampaikan pada *International Conference on Indonesia : Democracy and Local Politics*, kerja sama Pusat Studi Sosial dan Asia Tenggara UGM, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”, FISIP Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 7-8 Januari 2003.

Ketiga, gotong royong tidak lagi secara otentik mencerminkan partisipasi dan solidaritas sosial masyarakat desa, melainkan sebagai bentuk mobilisasi (jika bukan paksaan) pemerintah desa terhadap warganya untuk mendukung program-program pembangunan yang sudah dirancang dari atas. Salah satu kasus yang menyolok adalah kebiasaan pemerintah supradesa dan pemerintah desa “menguangkan” gotong royong dan swadaya ke dalam penerimaan desa (APBDes). Padahal menurut asal-usulnya gotong-royong adalah bentuk modal sosial, bukan modal finansial sebagaimana telah dimanipulasi oleh pemerintah. Di zaman Orde Baru, berbagai program departemen umumnya juga mengatasnamakan gotong royong sebagai bentuk keswadayaan masyarakat desa. Banyak proyek yang turun dari atas dengan jumlah pendanaan yang kecil, kemudian dengan bantuan gotong royong masyarakat dapat menghasilkan pembangunan fisik yang mengagumkan. Pada hampir semua proyek pembangunan prasarana fisik kontribusi gotong royong selalu jauh lebih besar ketimbang sumbangan dana dari pusat. Dana dari pusat hanya untuk memancing partisipasi masyarakat yang bila dijabarkan dalam nilai uang jumlahnya selalu (jauh) lebih besar dibanding dengan dana dari pusat itu. Di era Orde Baru, laporan mengenai banyaknya hasil pembangunan fisik yang ditopang swadaya masyarakat lewat gotong royong sering diklaim sebagai keberhasilan pemerintah.¹⁶

¹⁶Lihat Rahardjo, “Gotong-royong Sebagai Modal Sosial : Sebuah Wawasan Sosiologis”, JENDELA, Buletin STPMD “APMD”, No. 4, 2002.

E. Gagasan Pembaharuan Desa

Berbicara tentang pembaharuan desa (baik pemerintahan maupun pembangunan) secara preskriptif, desa harus diletakkan dalam bingkai desentralisasi dan demokrasi. Desentralisasi adalah bingkai preskriptif relasi eksternal antara desa dengan supradesa (kecamatan, kabupaten, provinsi dan pusat) serta pasar. Desentralisasi telah mengajarkan bahwa kekuasaan, kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya harus dibagi sampai ke level bawah, yakni sampai ke tingkat desa. Sedangkan demokrasi merupakan kerangka preskriptif relasi internal dalam desa, yakni relasi yang demokratis antara pemerintah desa, Badan Perwakilan Desa (BPD) dan masyarakat. Jika bingkai desentralisasi dan demokratisasi itu diletakkan dalam ranah ekonomi-pembangunan dan politik pemerintahan, maka ada empat gagasan besar pembaharuan desa, sebagaimana terlihat dalam bagan 2.

Bagan 2

Tipologi gagasan pembaharuan desa

	Politik Pemerintahan	Ekonomi Pembangunan
Desentralisasi	Desentralisasi pemerintahan desa	Desentralisasi ekonomi dan pembangunan
Demokratisasi	Demokratisasi politik pemerintahan desa	Demokratisasi ekonomi dan pembangunan

1. Desentralisasi Politik-Pemerintahan

Kuadran I (desentralisasi pemerintahan) membingkai relasi kekuasaan dan keuangan antara desa dengan pemerintah supradesa (kecamatan, kabupaten, provinsi dan pusat). Pemerintahan desentralistik, idealnya tidak hanya berhenti di kabupaten/kota, tetapi juga harus dibawa sampai ke desa. Dalam konteks ini, saya mengedepankan beberapa argumen penting untuk membingkai kembali formula membawa desentralisasi ke desa untuk membangun otonomi desa.

Pertama, secara substantif, otonomi desa adalah kemandirian desa di hadapan pemerintah supradesa, yaitu kemandirian mengelola pemerintahan sendiri yang berbasis masyarakat (*self-governing community*), mengambil keputusan sendiri yang berbasis sumberdaya lokal berbasis masyarakat (*community based resources management*). Dari segi substansi (kontens), kebijakan regional dan nasional harus mengakomodasi aspirasi dan kebutuhan (*needs*) desa, berpihak pada desa, serta mampu memberikan jaminan (kepastian) bagi upaya penanganan keterbatasan (*constrains*) yang dihadapi desa. Dilihat dari atas, pemerintah supradesa – dengan dalih kewenangan, regulasi, hirarkhi dan wacana negara kesatuan – tidak bisa menggunakan kekuasaan atas (*power over*) melalui kontrol dan intervensi yang ketat, melainkan harus menggunakan semangat kekuasaan untuk (*power to*) memberdayakan desa melalui visi transformatif dan pendekatan fasilitatif.

Kedua, membuat struktur pemerintahan secara non hirarkhis. Indonesia sejak dulu mewarisi struktur pemerintahan tersusun secara

hirarkhis ketika kesatuan hukum masyarakat lokal diintegrasikan ke dalam formasi negara. Formasi negara sudah tersusun secara hirarkhis (pusat, provinsi, kabupaten dan desa) sehingga menghilangkan struktur *self-governing community*. Hirarkhi itu adalah realitas. Dalam memformulasikan otonomi desa, kita tidak bisa berangkat dari titik nol, melainkan memperhatikan level (jika bukan diterima sebagai hirarkhi) pemerintahan yang sudah ada : pusat, provinsi, kabupaten dan desa. Provinsi dan kabupaten/kota yang menjadi sentrum pembicaraan tentang basis otonomi daerah/desa atau tentu tidak bisa saling meniadakan dan juga tidak bisa memandang sebelah mata terhadap desa, yang konon mempunyai “otonomi asli” dan *self-governing community* jauh lebih tua ketimbang provinsi dan kabupaten. Apalagi desa merupakan basis kehidupan yang paling dekat dengan masyarakat. Pembicaraan basis otonomi daerah pada kabupaten atau provinsi sebenarnya tidak terlalu relevan, karena itu harus dibangun format otonomi yang mampu melewati (*beyond*) batas-batas dan hirarkhi kabupaten maupun provinsi.

Keempat level pemerintahan bukanlah hirarkhi yang konsentris-sentralistik, melainkan sebagai sebuah sistem non-hirarkhis yang masing-masing level mempunyai otonomi. Dalam konteks ini butuh perumusan kembali formula desentralisasi kewenangan, kewajiban, tanggung jawab, sumber daya, keuangan dan hak secara detail dan tegas antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa. Ketegasan dan kerincian (tentang kewenangan, kewajiban, tanggung jawab, sumber daya, keuangan dan hak) harus dijamin

supaya tidak terjadi tumpang tindih dan sekaligus menghindari multitafsir berdasarkan kepentingan masing-masing level pemerintahan.

Setiap level pemerintah tidak bertanggung jawab secara hirarkhis pada struktur atasnya, melainkan kepada publik dan lembaga perwakilan rakyat. Kontrol rakyat setempat perlu dilegalkan dalam UU, misalnya melalui mekanisme petisi, *recalling* sampai referendum. Presiden tidak perlu menghukum atau membubarkan DPRD yang tidak bertanggung jawab, biarkan masyarakat setempat yang memberikan hukuman terhadap terdakwa DPRD. Demikian juga perlakuan bupati terhadap kepala desa. Kepala desa bukan bertanggungjawab secara hirarkhis kepada bupati, melainkan kepada masyarakat setempat.

Tugas level pemerintah atasan adalah melakukan desentralisasi, memfasilitasi *capacity building* dan supervisi terhadap level pemerintah bawahan. Supervisi antara lain dimaksudkan untuk menjaga agar pelaksanaan otonomi sesuai dengan visi besar otonomi daerah dan meminimalkan praktik “raja-raja kecil” yang *mbalela*, misalnya sikap *mbalela* bupati terhadap gubernur. Gubernur melakukan fasilitasi dan koordinasi atas kerjasama antar kabupaten, demikian juga dengan bupati di hadapan seluruh desa di wilayah yurisdiksinya. Kalau dilihat dari atas perlu penegasan tentang supervisi, maka kalau dilihat dari bawah perlu ada akses, yakni akses pemerintah bawah ke level yang lebih tinggi. Desa perlu punya akses terhadap kabupaten, kabupaten pada provinsi dan provinsi pada pusat, terutama akses dalam proses pembuatan keputusan. Akses desa dan daerah harus dilegalkan dalam

UU sehingga pemerintah yang lebih tinggi tidak lagi punya senjata untuk memukul pemerintah bawahan yang hendak mempengaruhi kebijakan. Kalau kita belajar pada Filipina, misalnya, keberadaan Liga *barangay* dan akses *barangay* pada pemerintah di atasnya dijamin secara tegas dalam *Local Government Code* 1991.

Ketiga, memastikan kebijakan dan tindakan *subsidiarity* kepada desa. Formula desentralisasi perlu dilengkapi dengan formula *subsidiarity*. Desentralisasi dan *subsidiarity* tidak bisa dipisahkan, ibarat dua sisi dalam satu mata uang. *Subsidiarity* secara prinsipil menegaskan tentang alokasi atau penggunaan kewenangan dalam tatanan politik, yang notabene tidak mengenal kedaulatan tunggal di tangan pemerintah sentral. *Subsidiarity* terjadi dalam konteks transformasi institusi, sering sebagai bagian dari tawar-menawar (*bargaining*) antara komunitas yang berdaulat (mandiri) dengan otoritas pusat. Prinsip *subsidiarity* juga hendak mengurangi risiko-risiko bagi subunit pemerintahan atau komunitas bawah dari pengaturan yang berlebihan (*overruled*) oleh otoritas sentral. Berangkat dari ketakutan akan tirani, *subsidiarity* menegaskan pembatasan kekuasaan otoritas sentral (pemerintah lebih tinggi) dan sekaligus memberi ruang pada organisasi di bawah untuk mengambil keputusan dan menggunakan kewenangan secara mandiri.¹⁷

Secara gampang, *subsidiarity* dapat dipahami sebagai lokalisasi pengambilan keputusan dan penggunaan kewenangan oleh struktur atau

¹⁷Tentang *subsidiarity* lihat Lars Blichner dan Linda Sangolt, "The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation : Pitfalls and Possibilities". *Governance* 7 (3), 1993; David Bosnich, "The Principle of Subsidiarity," *Religion and Liberty*, 6 (4), 1996, dan Andreas Follesdal, "Subsidiarity", *Journal of Political Philosophy*. 6 (2), 1998.

organisasi di level bawah.¹⁸ Kalau organisasi lokal punya kemampuan bertindak yang bisa dipertanggungjawabkan, maka keputusan cukup diambil di tingkat lokal, tidak perlu ditarik ke organisasi yang lebih tinggi. Sebagai contoh, kalau desa mempunyai kemampuan mengelola konflik, perkawinan, melakukan pungutan berskala kecil, harta desa, dan lain sebagainya, maka keputusan dan kewenangan untuk hal-hal itu tidak perlu di bawa naik ke kabupaten. Desa tidak perlu dipaksa menunggu keputusan maupun juklak dan juknis dari kabupaten.

Apa yang terjadi kalau tidak ada *subsidiarity*, dan apa manfaat dengan adanya *subsidiarity*? Selama ini pemerintah atasan sering menggunakan argument “tidak siap” untuk membatasi ruang gerak atau tidak memberikan kewenangan pada pemerintah bawahan. Pemerintah atasan sering merasa “dilangkahi” kalau pemerintah bawahan mengambil keputusan secara mandiri. Tanpa *subsidiarity*, maka tidak ada proses belajar yang bisa mengurangi ketidaksiapan. Tanpa *subsidiarity*, pemerintah bawahan akan selalu tidak siap, tergantung, tidak mempunyai inisiatif dan kreativitas, selalu menjadi kerdil di hadapan pemerintah atasan. Kenyataan ini tentu saja sangat bertentangan dengan semangat dan substansi kesewenang-wenangan pemerintah atasan; (2) memberi ruang belajar untuk maju bagi pemerintah desa; (3) memperkuat prakarsa, kapasitas, tanggung jawab dan kemandirian

¹⁸Sutoro Eko, “Otonomi Daerah Berbasis Masyarakat”, Makalah Disajikan Dalam Lokakarya *Membangun Keistimewaan Yogyakarta Dalam Konteks Desentralisasi dan Demokratisasi*, Kerjasama INSTITUTE RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE) Yogyakarta dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 22-25 Oktober 2002.

pemerintah desa. Melalui *subsidiarity*, niscaya semangat kemandirian dalam otonomi desa bisa dibangun meski membutuhkan waktu panjang.

2. Desentralisasi Ekonomi dan Pembangunan

Kuadran II (desentralisasi ekonomi dan pembangunan) meringkai relasi antara desa dengan supradesa dalam mengelola pembangunan (pengelolaan sumberdaya ekonomi dan fisik). Gagasan pembangunan desentralistik pada prinsipnya parallel dan terintegrasi dengan desentralisasi pemerintahan. Artinya pembangunan desa yang desentralistik harus didukung oleh desentralisasi fiskal ke desa, pola hubungan yang nonhirarkhis, dan *subsidiarity*.

Ada beberapa gagasan utama desentralisasi ekonomi dan *Pertama*, membawa desentralisasi fiskal sampai ke desa yang dijamin secara tegas melalui UU nasional. Tujuannya adalah memastikan perimbangan keuangan antara pusat, daerah dan desa. Dana Alokasi Umum, misalnya, harus dibagi secara seimbang antara provinsi, kabupaten/kota dan desa. Demikian juga pembagian tentang dana perimbangan (Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan sumber daya alam) maupun pemberian *taxing power* kepada desa. Desa, misalnya, juga perlu diberi kesempatan untuk melakukan pungutan pajak maupun retribusi maupun mengelola sumber-sumber lain di luar tanah kas desa, seperti pasar. Pungutan dan hasil pasar bisa dikumpulkan langsung oleh desa tanpa harus disetor kepada kabupaten, untuk pembiayaan urusan desa. Cara seperti ini

memungkinkan penguatan kesempatan, kepercayaan, tanggung jawab desa dan sekaligus bisa mengurangi budaya ketergantungan dan (maaf) kultur mengemis pada kabupaten. Sebaliknya cara alokasi dana dilakukan secara merata (*flat*) justru tidak memperkuat kapasitas desa dan tidak merangsang desa berbuat sesuatu secara kreatif.

Kedua, perencanaan pembangunan desa dari bawah ke atas (*bottom-up*) harus ditransformasikan menjadi pembangunan desa berbasis masyarakat (*community based rural development*). Perencanaan pembangunan desa melalui musbangdes tidak perlu dibawa ke atas, melainkan cukup berhenti di desa. Dengan kalimat lain, desentralisasi pembangunan identik dengan membuat perencanaan pembangunan berhenti hanya sampai di desa. Desa berarti punya kemandirian dalam perencanaan pembangunan tanpa instruksi dan intervensi yang mematikan. Ini bukan berarti hendak membuat desa sebagai “negara berdaulat” di hadapan kabupaten, tetapi semangatnya adalah memberi ruang bagi desa untuk membangun kreasi dan prakarsa secara mandiri. Yang dilakukan kabupaten bukanlah “campur tangan” melainkan memberi “uluran tangan” kepada desa. Uluran tangan pun bukan berarti memberi sedekah (*charity*), tetapi pada konteks fasilitas pengembangan kapasitas desa dan supervisi terhadap perencanaan dan implementasi pembangunan desa. Pembangunan desentralisasi harus ditopang dengan transfer dana alokasi umum (*block grant*) dan kepastian perimbangan keuangan antara desa dan supradesa.

3. Demokratisasi Pemerintah Desa

Kuadran III (pemerintah desa) yang demokratis) membingkai relasi kekuasaan antara pemerintah desa, BPD dan masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan desa (*village governance*). Pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) mengajarkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berawal “dari” partisipasi masyarakat, dikelola secara akuntabel dan transparan “oleh” wakil-wakil yang dipercaya masyarakat, serta dimanfaatkan secara responsive “untuk” kebutuhan masyarakat. Dalam memahami demokrasi desa, kita tidak boleh terjebak pada seremonial, prosedur dan lembaga yang tampak di permukaan. Prosedur dan lembaga demokrasi memang sangat penting, tetapi tidak mencukupi. Yang lebih penting dalam demokrasi adalah proses dan hubungan antara rakyat secara substantive. Pemilihan kepala desa juga penting tetapi yang lebih penting dalam proses politik sehari-hari yang melibatkan bagaimana hubungan antara pemerintah desa, BPD dan masyarakat. Dalam konteks ini, saya memahami dan meletakkan demokrasi (yang relevan dengan konteks desa) ke dalam tiga ranah utama : pengelolaan kebijakan atau regulasi desa; kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan desa; serta partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan.

a. Pengelolaan Kebijakan Desa

Sebuah kebijakan (peraturan desa) yang demokratis apabila berbasis masyarakat : berasal dari partisipasi masyarakat, dikelola secara bertanggung jawab dan transparan oleh masyarakat dan digunakan untuk

memberikan manfaat kepada masyarakat. Dari sisi konteks, peraturan desa berbasis masyarakat (demokratis) berarti setiap perdes harus relevan dengan konteks kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan kalimat lain, perdes yang dibuat memang dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan masyarakat, bukan sekadar merumuskan keinginan elite desa atau hanya untuk menjalankan instruksi dari pemerintah supradesa. Dari sisi kontens (substansi), prinsip dasarnya bahwa peraturan desa lebih bersifat membatasi yang berkuasa dan sekaligus melindungi rakyat yang lemah. Paling tidak, perdes harus memberikan ketegasan tentang akuntabilitas pemerintah desa dan BPD dalam mengelola pemerintahan desa. Dipandang dari “manfaat untuk rakyat”, perdes dimaksudkan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat : memberi ruang bagi pengembangan kreasi, potensi dan inovasi masyarakat; memberikan kepastian masyarakat untuk mengakses terhadap barang-barang public; memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan desa. Sedangkan untuk menciptakan ketertiban dan keseimbangan, perdes harus bersifat membatasi : mencegah eksploitasi terhadap sumberdaya alam dan warga masyarakat; melarang perusakan terhadap lingkungan, mencegah perbuatan kriminal; mencegah dominasi suatu kelompok kepada kelompok lain, dan seterusnya.

Sesuai dengan logika demokrasi, perdes berbasis masyarakat (demokratis) disusun melalui proses siklus kebijakan publik yang

demokratis : artikulasi, agregasi, formulasi, konsultasi publik, revisi atas formulasi, legislasi, sosialisasi, implementasi, kontrol dan evaluasi. Dalam setiap sequen ini, masyarakat mempunyai ruang (akses) untuk terlibat aktif menyampaikan suaranya.

b. Kepemimpinan dan Pemerintahan

Pemerintahan di Indonesia telah lama tidak menumbuhkan kultur *leadership* yang transformatif, melainkan hanya menumbuhkan budaya *priyayi*, perhambaan, klientelisme, birokratis dan *headship*. Masalah ini merupakan tantangan serius bagi pembaharuan kepemimpinan dan pemerintahan desa. Kepemimpinan di desa tidak bisa lagi dimaknai sebagai *priyayi benevolent* dan kepemimpinan birokratis, melainkan harus digerakkan menuju kepemimpinan transformatif. Yaitu para pemimpin desa yang hanya rajin beranjangsana, melainkan para pemimpin yang mampu mengarahkan visi jangka panjang, menggerakkan komitmen warga desa, membangkitkan kreasi dan potensi desa.

Pemerintah desa, tentu tidak lagi merupakan institusi tradisional yang dibingkai dengan tradisi komunalisme. Pemerintah desa adalah bagian dari birokrasi negara modern yang bertugas mengelola barang-barang publik, termasuk melakukan pungutan pajak pada warga masyarakat. Sebagai institusi modern, pemerintah desa tidak cukup hanya memainkan legitimasi simbolik dan sosial, tetapi harus membangun legitimasi yang dibangun dari dimensi kinerja politik dan ekonomi. Legitimasi ini harus melewati batas-batas pengelolaan kekuasaan dan

kekayaan secara personal di tangan kepala desa, seraya dilembagakan dalam sistem yang impersonal.

Legitimasi pemerintah desa mau tidak mau harus disandarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi dan responsivitas.¹⁹ *Pertama*, akuntabilitas menunjuk pada institusi dan proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandate dan kepercayaan yang diberikan oleh warga. Secara gampang, pemerintah desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual tanah kas desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.

BPD dan masyarakat adalah actor yang melakukan kontrol untuk mewujudkan akuntabilitas pemerintah desa. Dalam melakukan control kebijakan dan keuangan, BPD mempunyai kewenangan dan hak untuk menyatakan pendapat, dengar pendapat, bertanya, penyelidikan lapangan dan memanggil pamong desa. Ketika ruang BPD ini dimainkan dengan secara impersonal, maka akan memberikan kontribusi yang luar biasa terhadap akuntabilitas pemerintah desa. Meskipun tidak ditegaskan dalam perangkat peraturan, menurut standar proses politik, masyarakat juga mempunyai ruang untuk melakukan kontrol dan meminta

¹⁹Sutoro Eko, dkk. *Pembaharuan Pemerintahan Desa* (Yogyakarta : IRE, Press, 2003).

pertanggungjawaban pemerintah desa. Pemerintah desa, sebaliknya, wajib menyampaikan pertanggungjawaban (Laporan Pertanggungjawaban – LPJ) tidak hanya kepada BPD, melainkan juga kepada masyarakat. Ketika kepala desa keliling beranjangsana ke berbagai komunitas tidak hanya digunakan untuk membangun legitimasi simbolik, tetapi juga sebagai arena untuk menyampaikan pertanggung-jawaban kepada warga.

Kedua, transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan desa, termasuk alokasi anggaran desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Ketiga, responsivitas atau daya tanggap pemerintah desa. Pemerintah desa dan BPD harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di desa. Responsif bukan hanya berarti pamong desa selalu siap-sedia memberikan uluran tangan ketika

warga masyarakat membutuhkan bantuan dan pelayanan. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan desa. Pemerintah desa yang mengambil kebijakan berdasarkan preferensi segelintir elite atau hanya bersandar pada keinginan kepala desa sendiri, berarti pemerintah desa itu tidak responsif. Apakah betul pembangunan prasarana fisik desa merupakan kebutuhan mendesak (prioritas) seluruh warga masyarakat? Apakah rumah tangga miskin membutuhkan jalan-jalan yang baik dan rela membayar pungutan untuk proyek pembangunan jalan? Karena itu, pemerintah desa bisa disebut responsive jika membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran desa secara memadai untuk mengangkat hidup rumah tangga miskin ataupun mendukung peningkatan ekonomi produktif rumah tangga.

c. Partisipasi Masyarakat

Jika pandangan yang berpusat pada negara memahami demokrasi dari sisi akuntabilitas, transparansi dan responsivitas penyelenggaraan pemerintahan, maka pandangan dari masyarakat memahami bahwa pilar utama demokrasi adalah masyarakat sipil (*civil society*). Sebuah pandangan dari masyarakat melihat demokratisasi bukan sekadar sebagai suatu periode transisi terbatas dari satu set aturan-aturan rezim formal ke satu set lainnya, tetapi lebih sebagai sebuah proses berkesinambungan, sebuah tantangan abadi, sebuah perjuangan yang terus berulang. Proses

inilah yang menjadi domain masyarakat sipil. Masyarakat sipil adalah lingkup kehidupan sosial terorganisir yang terbuka, sukarela, timbul dengan sendirinya (*self-generating*), setidaknya berswadaya secara parsial, otonom dari negara, dan terikat oleh suatu tatanan legal atau seperangkat nilai-nilai bersama. Masyarakat sipil berbeda dari “masyarakat” secara umum dalam hal ia melibatkan warga yang bertindak secara kolektif dalam sebuah lingkup publik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, preferensi, dan ide-ide mereka, untuk bertukar informasi. Untuk mencapai sasaran kolektif, untuk mengajukan tuntutan pada negara, untuk memperbaiki struktur dan perfungisian negara, dan untuk menekan para pejabat negara lebih akuntabel.²⁰

Teori demokrasi mengajarkan bahwa demokratisasi membutuhkan hadirnya masyarakat sipil yang terorganisir secara kuat, mandiri, semarak, pluralis, beradab, dan partisipasif. Partisipasi merupakan kata kunci utama dalam masyarakat sipil yang menghubungkan antara rakyat biasa (*ordinary people*) dengan pemerintah. Partisipasi bukan sekadar keterlibatan masyarakat dalam pemilihan kepala desa dan BPD, tetapi juga partisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berurusan dengan pembangunan dan pemerintah desa. Secara teoritis, partisipasi adalah keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*).

²⁰Larry Diamond, *Developing Democracy : Toward Consolidation* (Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1999), bab VI.

Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa saja yang terlibat.²¹ Keterlibatan berarti memberi ruang bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kelompok-kelompok masyarakat miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan kelompok-kelompok marginal lainnya.

Secara substantif partisipasi mencakup tiga hal. *Pertama*, voice (suara) : setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. Pemerintah, sebaliknya, mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan. *Kedua*, akses, yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau mempengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik. *Ketiga*, kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.²²

Dalam konteks pembangunan dan pemerintahan desa, partisipasi masyarakat terbentang dari proses pembuatan keputusan hingga evaluasi. Proses ini tidak semata didominasi oleh elite-elite desa (pamong desa, BPD, pengurus RT maupun pemuka masyarakat), melainkan juga melibatkan unsur-unsur lain seperti perempuan, pemuda, kaum tani,

²¹Deepa Narayan, et.al, *Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook* (Washington D.C : PREM World Bank, 2002).

²²Sutoro Eko, "Suara, Akses dan Kontrol Masyarakat", *LESUNG*, Vol. 7, 2003.

buruh, dan sebagainya. Dari sisi proses, keterlibatan masyarakat biasa bukan dalam konteks mendukung kebijakan desa atau sekadar menerima sosialisasi kebijakan desa, melainkan ikut menentukan kebijakan desa sejak awal. Partisipasi dalam pembangunan desa, misalnya, bisa dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan (rencana strategis desa, program pembangunan dan APBDES, dan lain-lain), antara lain melalui forum RT, musbangdus, musbangdes maupun rembug desa. Forum-forum itu juga bisa digunakan bagi pemerintah desa untuk mengelola akuntabilitas dan transparansi, sementara bagi masyarakat bisa digunakan untuk *voice*, akses dan kontrol terhadap pemerintah desa.

Kontrol masyarakat terhadap elite lokal merupakan indikator penting dalam partisipasi, sebagai arena yang memungkinkan elite lokal itu bertanggungjawab dan tanggap terhadap kepentingan warga. Kontrol bisa dilakukan dengan hadirnya institusi pemantau (*watch dogs*), dan yang lebih penting adalah terlembaganya mekanisme petisi, mosi tidak percaya, atau *recalling* terhadap elite lokal oleh masyarakat. Masyarakat pemilih (konstituen), misalnya, bisa menarik diri terhadap wakil rakyat yang terbukti tidak bertanggungjawab atau tidak menjalankan amanat rakyat. Tentu saja ruang kontrol masyarakat harus dilegalkan dalam aturan main baik Undang-undang, Peraturan Daerah maupun Peraturan Desa.

Membangun *civil society* maupun masyarakat partisipatif di desa tidak harus berangkat dari titik nol. Meski sebagian besar organisasi di desa bersifat korporatis (bentukan dari atas secara seragam), tetapi organisasi itu bisa dibingkai ulang dengan bersandar pada prinsip partisipasi. Masyarakat bisa memanfaatkan organisasi-organisasi lokal (RT, RW, LKMD, LPMD, PKK, ariasn, karang taruna, kelompok tani, dan lain-lain), bukan hanya untuk seremonial atau *self-help*, tetapi juga bisa digunakan sebagai basis partisipasi dalam pembangunan dan pemerintah desa.

4. Demokratisasi Ekonomi dan Pembangunan

Kuadran IV (demokratisasi ekonomi dan pembangunan) berbicara mengenai dua hal : membuat proses pembangunan desa secara partisipatif (berbasis masyarakat) dan mendorong demokratisasi ekonomi di sector tanah melalui pembaharuan agraria. Pembangunan demokratis (partisipatif) umumnya berbingkai dengan konsep Pembangunan Desa Berbasis Komunitas (PDBK), yakni sebuah pendekatan untuk mengurangi kemiskinan yang meningkatkan tindakan kolektif oleh komunitas dan memasukkan mereka dalam pengendalian intervensi pembangunan dengan membuat tenaga penggerak organisasi berbasis komunitas (OBK) dalam proses itu.²³ PDBK sangat efektif dalam konteks perdesaan karena konsep menghadapi

²³Luis Coirolo, et.al., *Community Based Rural Development : Reducing Rural Poverty from the Ground Up* (Washington D.C : World Bank, 2001).

secara langsung tantangan-tantangan yang dihadapi oleh rakyat desa. Dengan meningkatkan pendekatan partisipatif-demokratis, PDBK dapat memberikan aspirasi kepada rakyat miskin di pedesaan yang terpinggirkan secara politik dalam komunitas mereka dan dengan entitas pemerintah. Dengan membantu pembuatan keputusan yang terdesentralisir dan mengalihkan tanggung jawab penyelenggaraan pelayanan kepada tingkat lokal, PDBK juga mengatasi beberapa biaya dan kesulitan kerja penduduk desa yang tersebar secara spasial. Pendekatan DPBK dapat juga digunakan untuk membantu kegiatan-kegiatan lokal yang memasukkan sumber daya secara langsung ke dalam ekonomi lokal, meningkatkan kesempatan tingkat lokal di pedesaan, meningkatkan pendapatan tersedia untuk pembangunan lokal dan mendiversifikasi pendapatan rumah tangga pedesaan.

Kata kunci dalam pembangunan demokratis adalah partisipasi masyarakat. Secara teoritis, partisipasi adalah keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut **siapa** yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang **bagaimana** masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti memberi ruang bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses pembangunan terutama kelompok-kelompok masyarakat miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan kelompok-kelompok marginal lainnya. Secara substantif partisipasi mencakup tiga hal. *Pertama*, voice (suara) : setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pembangunan. Pemerintah,

sebaliknya, mengkomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis perencanaan pembangunan. *Kedua*, akses, yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau mempengaruhi perencanaan pembangunan desa dan akses terhadap sumberdaya lokal. *Ketiga*, kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap lingkungan kehidupan dan pelaksanaan pembangunan.

Jika pembangunan desa berbasis masyarakat berbicara pada level yang lebih mikro, yaitu cara pandang makro terhadap alokasi sumber daya dalam masyarakat, terutama tanah. Dalam konteks ini saya merekam perdebatan menarik antara dua haluan dalam memandang pembaharuan agraria : haluan **pemerataan-keadilan** yang mempromosikan *landreform* dan haluan **pertumbuhan-kemakmuran** yang mempromosikan agribisnis dan agropolitan. Haluan pertama didukung oleh kalangan NGO seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) maupun Aliansi Masyarakat Adat Nusantara serta para pakar pendukung ekonomi kerakyatan seperti Prof. Mubyarto. Haluan kedua didukung oleh para ekonom berhaluan liberal, para sarjana pertanian, fakultas pertanian dan juga departemen pertanian.²⁴

Kemiskinan desa, terutama kemiskinan petani gurem, merupakan problem utama yang sama-sama dilihat oleh kedua haluan itu. Tetapi keduanya punya cara pandang dan pemahaman yang berbeda. Haluan kedua

²⁴Lihat misalnya perdebatan antara Prof. Mubyarto, "Reformasi Agraria : Menuju Pertanian Berkelanjutan" dengan Dr. Pantjar Simatupang, "Reformasi Agraria : Menuju Pertanian Berkelanjutan : Komentar Terhadap Makalah Profesor Mubyarto", di www.ekonomirakyat.org.

(pertumbuhan-kemakmuran) melihat bahwa kemiskinan petani gurem di desa terjadi lahan yang sempit, lahan pertanian yang tidak produktif, lemahnya kapasitas petani, kurangnya modal dan seterusnya. Bahkan Pantjar Sumatupang menegaskan bahwa fenomena semkain bertambahnya penduduk miskin di pedesaan justru akibat dari meningkatnya jumlah penduduk yang mengandalkan bertani sebagai kehidupan. "*Farming is liverlihood* adalah akar masalah kemiskinan di pedesaan yang harus diberantas", demikian tuturnya. Pendukung haluan ini melontarkan kritik bahwa *landreform* adalah solusi yang utopis karena di desa sudah lama terjadi involusi pertanian. Demikian komentar Pantjar Sumatupang, seorang pejabat Departemen Pertanian :

Total luas lahan pertanian kurang dari 40 juta hektar sedangkan jumlah keluarga tani lebih dari 20 juta. Sehingga walaupun lahan yang ada dibagi rata, seluruh usaha tani tetap gurem, tidak memadai untuk menopang kehidupan yang layak bagi keluarga tani. Mempertahankan bertani tetap menjadi kehidupan petani gurem dan buruh tani berarti membelenggu kaum miskin pedesaan dalam lingkaran setan kemiskinan. Pemikiran macam ini hanya melestarikan involusi pertanian yang berujung pada pemerataan kemiskinan (*sharing poverty*).

Karena itu pendukung haluan pertumbuhan-pertumbuhan merekomendasikan bahwa kemiskinan di pedesaan hanya dapat diberantas dengan mengurangi jumlah petani gurem dan buruh tani melalui penyediaan *livelihood* non-pertanian. Yaitu menumbuhkembangkan agribisnis, agroindustri dan industri kecil di pedesaan. Dalam melihat pembaharuan agraria, haluan ini mengedepankan dua pemikiran. *Pertama*, pembaharuan

agraria hendaklah dirancang antara lain dengan pertimbangan bahwa *farming, small and large, are all business enterprises*. Pembaruan agraria harus tetap mempertimbangkan dampaknya terhadap efisiensi usaha tani sebagai bisnis. *Kedua*, bertani atau agriculture tidak bersifat *terisolir*, bebas dari pengaruh konteks *off-farm*. Paradigma agribisnis berpandangan bahwa usaha tani sangat dipengaruhi oleh lingkungan strategis *off-farm* seperti sistem pemasaran input dan output, pasar input dan output internasional, nilai tukar rupiah, kebijakan perbankan, dan sebagainya.

Gagasan promosi agribisnis yang banyak dipengaruhi oleh tradisi liberal itu lebih berorientasi pragmatis, bahkan cenderung ahistoris dan reduksionis. Tanah, secara historis, merupakan basis kehidupan bagi rakyat desa. Tetapi oleh pendukung agribisnis, tanah direduksi hanya sebagai modal produksi. Persoalan agraria tentu bukan hanya produksi yang mendukung kemakmuran, tetapi yang lebih krusial adalah ketimpangan akses dan sengketa agraria akibat penguasaan tanah oleh negara dan pemilik modal. Ketika basis strukturalnya sudah timpang, maka promosi bisnis di sektor pertanian pasti hanya meneguhkan dominasi orang-orang kaya yang memiliki tanah luas.

Sementara, haluan **pemerataan-keadilan** memandang kemiskinan desa dalam konteks struktural penguasaan tanah oleh negara dan kaum kapitalis. Karena itu pendukung haluan ini sejak lama memperjuangkan *land reform* yang diyakini sebagai upaya menciptakan pembagian tanah secara adil dengan merombak struktur pertanahan secara revolusioner. Pembaharuan

agraria, khususnya land reform, dimengerti sebagai upaya-upaya yang dilakukan negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan sumber daya alam menuju ke arah pemerataan dan keadilan, melalui mekanisme sistem politik yang demokratis dan terbuka, bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini, *land reform* bisa dipahami sebagai sebuah jalan untuk membangun demokrasi ekonomi, yang berupaya menciptakan redistribusi tanah secara adil-merata serta memberikan ruang akses dan kontrol masyarakat terhadap sumber daya tanah.

BAB III

**PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG BPD MENURUT PERDA
NOMOR 12 TAHUN 2000 TENTANG PEMBENTUKAN BADAN
PERWAKILAN DESA DI KECAMATAN KASIHAN
KABUPATEN BANTUL**

**(STUDI PERBANDINGAN PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG
BPD DI DESA TIRTONIRMOLO DAN DESA NGESTIHARJO)**

A. Deskripsi Wilayah Penelitian

Desa Ngestiharjo adalah salah satu desa yang penulis jadikan sebagai lokasi penelitian, jarak desa Ngestiharjo dengan Kecamatan sekitar 3 km, dengan Kabupaten Bantul 10 km, dari Propinsi 3 km sehingga dapat dikatakan desa ini terletak di perbatasan desa kota karena letaknya cukup dekat dengan wilayah perkotaan, jalan raya Wates ataupun kecamatan dan kabupaten.

Letak batas desa di sebelah Utara adalah Dusun Trihanggo, sebelah Selatan Dusun Tirtonirmolo, sebelah Barat Dusun Banyuraden, dan sebelah Timur kelurahan Wirobrajan yang merupakan bagian wilayah Kotamadya Yogyakarta.

Berdasarkan topografinya Desa Ngestiharjo merupakan dataran rendah dengan ketinggian 84 m dari permukaan laut, dengan curah hujan rata-rata per tahun 200 s/d 3000 mm dengan keadaan suhu rata-rata 30 s/d 38°C.²⁵

²⁵Sumber Data dari Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.

1. Sejarah Desa

Sejarah 2 desa yaitu Ngestiharjo dan Tirtonirmolo yang satu Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul kronologisnya adalah sebagai berikut:

Pada tahun 1920- 1945 waktu itu di Desa Ngestiharjo terdiri dari 3 kelurahan kecil yaitu :

- a. Kelurahan Onggobayan
- b. Kelurahan Sutopadan
- c. Kelurahan Kembang.

Pada waktu itu masih dalam suasana penjajahan Belanda sampai kemerdekaan dan NKRI berdiri. Setelah merdeka tahun 1946 dari 3 kelurahan tersebut digabung menjadi satu kelurahan yaitu kelurahan Ngestiharjo sampai sekarang dengan sebutan Desa Ngestiharjo sebagai cikal bakal Kades yang pertama adalah R. Sumardi. Dari Desa Ngestiharjo ini terdiri dari 12 dusun yaitu :

1. Dusun Onggobayan
2. Dusun Sidorejo
3. Dusun Cungkuk
4. Dusun Sonopakis Kidul
5. Dusun Sonopakis Lor
6. Dusun Jomegatan
7. Dusun Janten
8. Dusun Sonosewu
9. Dusun Kadipiro

10. Dusun Soragan

11. Dusun Sumberan

12. Dusun Tambah

Adapun struktur organisasinya adalah :



Untuk Desa Tirtonirmolo sejarahnya setelah kemerdekaan yang sebelumnya terdiri dari 3 kelurahan :

- a. Kelurahan Bekelan
- b. Kelurahan Padokan
- c. Kelurahan Mrisi

Dari 3 kelurahan tersebut menjadi satu yaitu Kelurahan Tirtonirmolo atau Desa Tirtonirmolo sampai sekarang yang terdiri dari 12 dusun yaitu :

1. Dusun Kalipakis
2. Dusun Kersen

3. Dusun Jeblog
4. Dusun Plurugan
5. Dusun Dongkelan Kauman
6. Dusun Padokan Lor
7. Dusun Jogonalan Lor
8. Dusun Padokan Kidul
9. Dusun Jogonalan Kidul
10. Dusun Glondong
11. Dusun Mrisi
12. Dusun Mbeton

Adapun struktur organisasinya sama seperti Ngestiharjo yaitu :

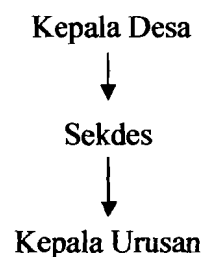


Sebagai Kades yang pertama adalah Bapak Barjo Ponco Sedewo.

Saat pelaksanaan Pemdes waktu itu menggunakan UU No. 5/79 tentang Pemerintahan Desa dan UU No. 5/74 sebagai undang-undang yang di atasnya untuk melaksanakan pemerintahan Daerah dan undang-undang Pemdes ini berlaku di seluruh desa di Indonesia.

Dalam perkembangan selanjutnya peraturan desa dalam rangka melaksanakan roda pemerintahannya kepala desa pada tahun 60-pembelajaran tentang lembaga legislatifnya DPRKGR sebagai mitra kerja Pemdes ini semua dimonopoli partai yang kuasa pada saat itu di Desa Ngestiharjo dikuasai PKI, daerah Desa Tirtonirmolo dikuasai MASUMI pada saat hasil Pemilu pertama. Fungsi DPRKGR tidak sesuai dengan amanat dalam UU No. 5/79 maka dibentuk LMD sebagai mitra Pemdes. Saat itu di dua desa tersebut ada 13 personil untuk bertugas di LMD (yaitu unsur dukuh).

Terjadi perubahan susunan struktur organisasinya menjadi :



Adapun setelah menjadi LMD maka untuk ketua LMDnya adalah kepala desanya yang menjadi lembaga legislatifnya. Sekretaris LMDnya adalah Sekdesnya. Sebagai partnernya LKMD yang membidangi

pembangunan desa. Seluruh pengurusnya dari unsur pemerintah terdiri 6 orang dukuh. Untuk tokoh masyarakat 7 orang.

Tugas LMD :

- Dari segi pemerintahan
- Dari segi pembangunan
- Dari segi kemasyarakatan

Dari tiga segi kegiatan ini untuk persiapan menyusun RAPBDes.

Di dua desa tersebut setiap bulan Maret, tahun anggaran berjalan diadakan pecan orientasi LMD yang hasilnya diserahkan Bupati lewat Camat yang berisikan RENCANA JANGKA PANJANG ATAU 5 TAHUNAN DESA serta LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DESA TENTANG PROGRAM DESA.

Setelah reformasi tahun 1998 di Desa Ngestiharjo maupun Tirtonirmolo dan bergantinya UU No. 5/74 tentang Pemerintah Daerah menjadi UU No. 22/99, maka dalam aturan kedalamannya LMD dirubah menjadi BPD (Badan Perwakilan Desa) bertugas sebagai mitra kerja dalam pelaksanaan pemerintahan di desa dan di Kabupaten Bantul. Untuk melaksanakan tugas dan wewenang BPD diatur oleh Perda 12/2000 yang masih berlaku sampai sekarang.

2. Kondisi Demografis

Jumlah penduduk di Desa Ngestiharjo 25.516 jiwa yang terbagi ke dalam 5108 KK. Dengan kepadatan penduduk perkilo meter sebesar 51 jiwa perkilo meter dengan penyebaran penduduk terbagi dalam 12 dusun dengan tingkat kepadatan perdusun rata-rata adalah 25 jiwa/km dengan mayoritas penduduk berdomisili di desa tersebut.

Tabel 1

Distribusi Penduduk Menurut Mobilitas Penduduk

No	Mobilitas Penduduk	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1.	Lahir	25	26	51
2.	Mati (meninggal)	13	8	21
3.	Datang	44	20	64
4.	Pergi	44	38	82

Sumber : Data Statistik Desa Ngestiharjo Tahun 2004

Tabel 1 menunjukkan bahwa mobilitas penduduk antara laki-laki dan perempuan lebih besar laki-laki untuk kematiannya datang dan pergi meninggalkan Desa Ngestiharjo.

Hal ini banyak dipengaruhi oleh kedudukan perempuan yang banyak menjadi ibu rumah tangga sehingga mobilitasnya untuk pergi meninggalkan desa lebih kecil dibandingkan dengan laki-laki yang kedudukannya sebagai kepala rumah tangga serta sekaligus pencari nafkah keluarga, mobilitas laki-laki ini dapat dipengaruhi karena faktor pekerjaan, ataupun karena menikah dengan perempuan dari daerah lain dan menetap di tempat tinggal istrinya

sehingga tingkat mobilitas antara laki-laki dengan perempuan lebih besar laki-laki.

Tabel 2

Distribusi Penduduk Menurut Pendidikan dan Jenis Kelamin

No	Jenis Pendidikan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Persentase (%)
A.	Pendidikan Umum				
	1. TK	43	52	95	1,42
	2. SD	977	953	1930	28,96
	3. SMP	1253	1207	2460	36,91
	4. SMU	1152	1012	2164	32,47
	5. Sarjana	4	-	4	0,06

Sumber : Data Statistik Desa Ngestiharjo Tahun 2007

Tabel 2 menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Desa Ngestiharjo sudah menempuh pendidikan dasar dan menengah yaitu sebesar 99,94% sisanya sudah menempuh pendidikan sarjana sebesar 0,06%. Ini menunjukkan bahwa masyarakat Desa Ngestiharjo sudah menyadari arti pentingnya pendidikan bagi masyarakat Desa Ngestiharjo. Keberhasilannya dapat dilihat dari besarnya prosentase masyarakat yang menempuh pendidikan dasar dan menengah serta pendidikan tinggi.

Tabel 3

Jenis Sarana Transportasi Masyarakat Desa Ngestiharjo

No	Jenis Pendidikan	Laki-laki	Persentase (%)
1.	Sepeda	1012	66,01
2.	Andong	3	0,19
3.	Sepeda motor	457	29,81
4.	Mobil	3	0,19
5.	Truk	31	2,02
6.	Colt	27	1,76
	Jumlah	1533	99,98

Sumber : Data Statistik Desa Ngestiharjo Tahun 2007

Tabel 3 menunjukkan bahwa di Desa Ngestiharjo sarana transporasinya yang mendominasi adalah sepeda yaitu sebesar 66,01% dan sepeda motor sebanyak 29,81% sedangkan untuk kendaraan roda 4 yaitu mobil, colt, truk sebesar 3,98% yang digunakan untuk transportasi menuju ke tempat kerja/mencari nafkah seperti mengangkut pasir/hasil industri maupun kayu bakar, untuk andong digunakan sebagai angkutan umum menuju ke pasar dengan pertimbangan akan lebih efektif dan murah bagi para pedagang pasar.

Tabel 4
Distribusi Penduduk Menurut Agama

No	Jenis Pendidikan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Persentase (%)
1.	Islam	4905	5039	9944	99,50
2.	Kristen	28	21	49	0,49
3.	Katolik	-	-	-	-
4.	Hindu	-	-	-	-
5.	Budha	-	-	-	-
		4933	5060	9993	100

Sumber : Data Statistik Desa Ngestiharjo Tahun 2007

Pada Tabel 4 menunjukkan mayoritas masyarakat Desa Ngestiharjo memeluk agama Islam yaitu sebesar 9944 orang (99,50%) dan memeluk agama Kristen yaitu sebanyak 49 orang (0,49%) dan agama yang lain (Katolik, Hindu, Budha) tidak ada.

3. Kondisi Sosial Budaya

Masyarakat Desa Ngestiharjo terdiri dari 12 dusun yaitu :

1. Dusun Onggobayan
2. Dusun Sidorejo
3. Dusun Cungkuk
4. Dusun Sonopakis Kidul
5. Dusun Sonopakis Lor
6. Dusun Jomegatan
7. Dusun Janten

8. Dusun Sonosewu
9. Dusun Kadipiro
10. Dusun Soragan
11. Dusun Sumberan
12. Dusun Tambah

Masyarakatnya yang mayoritas beragama Islam pada umumnya tidak menunjang sebagai muslim murni karena praktek keagamaan mereka masih dicampuradukkan dengan adat yang non Islami, hal ini dapat dilihat dari adanya tradisi Nyadran. Salah satunya kebiasaan adat yang dilakukan secara turun temurun dari nenek moyang dulu, kegiatan nyadran ini dilakukan 1 tahun sekali di masyarakat dusun-dusun setempat.

Kebanyakan penduduk sudah memiliki rumah permanent karena bahan bangunan seperti batu bata maupun batu-batu lainnya dapat diperoleh dengan mudah di sekitar lingkungan mereka.

Dapat dijabarkan bahwa rumah permanent dimaksud adalah rumah yang pada umumnya dibangun dari batu bata dan diberi pondasi bawah tanah agar kuat dan kokoh sebagai atapnya menggunakan genting.

Untuk perkawinan pada umumnya dilakukan pada usia 17 tahun atau setelah tamat SMP untuk waktu 22 tahun laki-laki.

Di Desa Ngestiharjo terdapat kelompok masyarakat yang dianggap berpengaruh secara tradisional, mereka adalah kaum intelektual pendidikan tinggi bila dibandingkan dengan tingkat pendidikan mayoritas masyarakatnya

yaitu perangkat desa BPD, guru, dan alim ulama, disamping adanya warga masyarakat yang bekerja sebagai TKI maupun TKW di Malaysia juga membawa perubahan di daerah asalnya, hal ini dapat dilihat dari keluarga TKI yang membangun rumah yang kelihatan mewah akan membawa prestise tertentu dan adanya perubahan gaya hidup yang cenderung konsumtif. Setelah TKI tersebut pulang ke daerah asal juga membawa perubahan sosial budaya masyarakat Desa Ngestiharjo yang lebih maju.

Nilai tradisi yang masih sangat kental pada masyarakat setempat adalah budaya gotong royong, hal ini sesuai dengan penuturan Bapak H. Abdul Ngali warga dusun di wilayah Desa Ngestiharjo.

“Wonten mriki semangat gotong royong warga masyarakat sae sanget Ibu, wekdal semanten pas bade pasang aliran listrik penerangan jalan warga sareng-sareng urunan arto, nanging kangge catatan sing ora urun yo mung ora kepenak karo wargo sanesipun.”

Di Desa Ngestiharjo ini semangat gotong royongnya warga masyarakat sangat tinggi sekali, saat ada kemauan warga untuk program listrik masuk desa semua warga masyarakat mau ikut iuran uang dan barang siapa tidak ikut, tidak boleh menyalurkan listriknya ke rumah masing-masing.

Disamping itu warga selalu menuruti perintah aparat pemerintah desa dalam segala hal segi kehidupan sosial budaya masyarakat Desa Ngestiharjo baik karena adanya rasa “ewuh pekewuh”/sungkan atau takut maupun atas kesadaran diri masyarakat yang bersangkutan.

4. Kondisi Sosial Ekonomi

Mata pencaharian pokok masyarakat Desa Ngestiharjo di bidang pertanian dengan sistem sawah maupun ladang. Pertanian sistem sawah ini banyak ditemukan di daerah bawah dusun Jeblog dan dusun Plurugan karena letaknya yang relatif datar dapat ditanami padi 2x satu tahun.

Tabel 5

Distribusi Penduduk Menurut Pekerjaan di Desa Ngestiharjo

No	Mata Pencaharian	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Persentase (%)
1.	Pertanian	2053	448	2501	74,63
2.	Perdagangan	573	24	599	17,87
3.	Home industri	-	132	132	3,93
4.	Jasa	60	5	68	3,24
5.	Transportasi	10	-	10	0,29
		2834	474	3351	100

Sumber : Data Statistik Desa Ngestiharjo Tahun 2007

Tabel 5 dapat dilihat bahwa sebagian besar tenaga kerja diserap sektor pertanian yaitu 2501 orang (74,63%) kenyataan ini menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk masih tergantung pada faktor pertanian, disamping penduduk bekerja di sektor yang lain seperti perdagangan, industri, khususnya industri kecil, transportasi jasa, aktivitas ekonomi di Desa Ngestiharjo menunjang bahwa dualisme budaya masih berpengaruh, ini bisa dilihat pada perkembangan aktivitas sub sistem dan aktivitas komersial, aktifitas sub sistem diwakili dengan pertanian dan perdagangan kecil,

sedangkan aktivitas komersial menjelma pada institusi-institusi financial perdagangan skala besar dan kegiatan bisnis lainnya.

Dalam bidang sub sistem, banyak perdagangan kecil yang tidak mewakili orientasi ke wilayah perluasan pasar melainkan hanya semata-mata mencari keuntungan belaka, akibatnya pangsa pasar hanya lokal saja sehingga penghasilannya pun kecil. Mereka melakukan perdagangan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga semata, ini dilakukan petani yang ada di Desa Ngestiharjo yang hanya semata-mata menjual taman hasil pertanian yang belum memperhitungkan/mengkalkulasi biaya produksi, letak sub sistem ini merupakan ciri khas masyarakat desa yang umumnya bekerja di sektor pertanian yang banyak disebabkan karena pengetahuan dan pengalaman dalam proses produksi serta pemasaran yang sedikit sehingga mereka hanya berorientasi menjual hasil produksi ala kadarnya, mengingat tujuan utama berproduksi adalah untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga sendiri.

Hal ini dapat dilihat dari petani yang menjual gabah maupun berasnya setelah menyimpan terlebih dulu untuk persediaan baru sisanya dijual. Tabel di atas menunjukkan bahwa perbandingan laki-laki dan perempuan yang bekerja di Ngestiharjo 85% laki-laki dan 15% perempuan ini menunjukkan bahwa laki-laki yang mendominasi pekerjaan dibandingkan dengan perempuan yang bekerja.

5. Kondisi Kelembagaan Desa

Di Desa Ngestiharjo kelembagaan formal sudah cukup baik menyebar, baik BPD, kepala desa, kepala dusun, RT, RW sehingga di Desa Ngestiharjo terdapat perangkat desa dengan rincian sebagai berikut yang pendidikannya antara SD-S1, sedangkan BPD beranggotakan 13 orang yang resmi terbentuk pada tanggal 1 Januari 2002.

Pemerintah Desa Ngestiharjo sudah mengeluarkan keputusan desa baik berupa ketetapan maupun tindak lanjut dari keputusan sebanyak jumlahnya 7 yaitu :

1. Peraturan Desa Ngestiharjo Kasihan Bantul No. 2 tahun 2006 tentang APBDes tahun 2006.
2. Keputusan BPD Desa Ngestiharjo Kasihan Bantul No. 3 tahun 2006 tentang Persetujuan Pengangkatan Saudara Sugiyanto PA sebagai Bendahara Desa, Desa Ngestiharjo Kasihan Bantul tahun 2006.
3. Keputusan BPD Desa Ngestiharjo Kasihan Bantul No. 3 tahun 2006 tentang Persetujuan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tahun 2005.
4. Keputusan BPD Desa Ngestiharjo kasihan Bantul No. 4 tahun 2005 tentang Persetujuan Pedoman Pelepasan, Perubahan Peruntukan Sewa Menyewa Tanah Kas Desa.
5. Keputusan BPD Desa Ngestiharjo Kasihan Bantul No. 5 tahun 2005 tentang Persetujuan Pengelolaan Tanah Kas Desa.

6. Keputusan BPD Desa Ngestiharjo Kasihan Bantul No. 6 tahun 2006 tentang Persetujuan Pengangkatan Saudara H. Anwar Zainuddin sebagai Bendahara Barang dan Pengelolaan Barang Milik Desa, Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Bantul.
7. Keputusan BPD Desa Ngestiharjo Kasihan Bantul No. 2 tahun 2007 tentang Persetujuan Pengangkatan Saudara Ahmad Sirodjuddin sebagai Pejabat Sementara Kepala Bagian Ekonomi dan Pembangunan, Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Bantul.

Desa ini semua menunjang bahwa demokratisasi sudah terbentuk yang terlihat dengan kemampuan desa untuk mengeluarkan/menghasilkan keputusan desa sehingga fenomena *hegemoni* negara atas desa minimal dapat dikurangi dari pemerintahan desa waktu Orde Baru sampai era pasca Orde Baru sekarang ini.

Di samping itu dengan kemampuan desa untuk mengeluarkan keputusan desa secara otomatis akan dapat menunjang keberdayaan desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa harus bertanggung jawab secara vertikalnya yang nantinya diharapkan keputusan desa mampu melindungi serta menyalurkan kepentingan masyarakat desa tanpa mematkan ciri khas/kekhasan desa yang dimilikinya.

B. Profil Responden di Daerah Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian dapat digambarkan tentang profil identitas responden yang meliputi jabatan atau jenis pekerjaan responden, usia responden, tingkat pendidikan dan lain-lain, mengenai profil identitas responden dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 6

No	Nama	Jabatan	Usia/Alamat
1.	Yuli Triwiasih, A.Md	Sekretaris BPD Desa Ngestiharjo	35 tahun Nitipuran No. 306 RT 08 Ngestiharjo
2.	Ir. HM. Tugiman, MBA	Ketua LPMD	66 tahun Keloran Tirtonirmolo
3.	Sowita Harjono, SH	Tokoh masyarakat	65 tahun Kadipiro 147 RT 10 Ngestiharjo
4.	Supriyanta	Anggota BPD Ngestiharjo	42 tahun Sonopakis Kidul RT 01 Ngestiharjo
5.	Mudoro	Ketua Komisi B BPD Ngestiharjo	47 tahun Kadipiro
6.	Sarinto	Anggota Komisi B BPD Tirtonirol	54 tahun Jogonalan Lor 01 Tirtonirmolo
7.	Srihardono Eko Putro	Ketua Komisi A BPD Tirtonirmolo	36 tahun Senggotan RT 11 Kasihan
8.	Samsuhadi	Ketua BPD Tirtonirmolo	48 tahun Mrisi Tirtonirmolo
9.	Diyono Hening Sasmito	Ketua BPD Ngestiharjo	66 tahun Sonopakis Lor 159
10.	Purwana	Kadus Ngestiharjo	45 tahun

Pada tabel 6 dapat diketahui bahwa mayoritas responden yang dijadikan sebagai sampel dalam penelitian ini adalah merupakan usia produktif, tabel di atas juga menggambarkan jumlah sampel antara Badan Perwakilan Desa (BPD) dengan responden yang merupakan tokoh masyarakat jumlah sampelnya sama yaitu sebanyak 3 orang dengan alasan dari data anggota (tokoh masyarakat)

diharapkan dapat dijadikan data *crosscheck* atau data yang diperoleh dari BPD dapat dikatakan bahwa data dari tokoh masyarakat, maupun data dari aparat Pempdes merupakan data akurat yang selanjutnya dapat digunakan untuk menginterpretasikan maupun analisis permasalahan yang diteliti.

Tabel di atas dapat diketahui bahwa responden sudah menempuh pendidikan antara SD sampai S1 yang mana untuk BPD sebagian besar yang dijadikan sampel dan penelitian ini adalah S1, dikarenakan bahwa anggota BPD yang lain bersifat pasif terhadap peneliti sehingga menjadi kendala tersendiri terhadap penggalian atau eksploitasi data yang diperlukan dalam penelitian ini.

Tingkat pendidikan yang ditempuh responden ini partisipasinya dalam pelaksanaan tugas BPD, ini dapat dilihat dari sikap kritis dari anggota BPD yang menempuh pendidikan tinggi sehingga kerap kali mereka dinilai bersifat keras maupun egoismenya tinggi, BPD yang lain tingkat pendidikan antara SD-SLTA, dari tingkat pendidikan inilah yang membawa BPD berkualitas dan profesional dalam melaksanakan tugas karena tingkat SDM yang memadai dalam hal ini terdapat adanya kekuatan untuk berkuasa dimana orang yang memiliki peranan penting di mata masyarakat desa Ngestiharjo yang berasal dari keunggulan segi materiil sehingga mampu memperoleh simpati masyarakat, hal ini terbukti dengan diangkatnya ketua BPD yang berpendidikan rendah (SD) dibanding anggota-anggotanya yang mayoritas berpendidikan di atasnya.

Tabel 7

No	Nama	Alamat
1.	Yuli Triwiasih, A.md	Nitipuran No. 306 RT 08 Ngestiharjo
2.	Ir. HM. Tugiman, MBA	Keloran Tirtonirmolo
3.	Sowita Harjono, SH	Kadipiro 147 RT 10 Ngestiharjo
4.	Supriyanta	Sonopakis Kidul RT 01 Ngestiharjo
5.	Mudoro	Kadipiro
6.	Sarinto	Jogonalan Lor 01 Tirtonirmolo
7.	Srihardono Eko Putro	Senggotan RT 11 Kasihan
8.	Samsuhadi	Mrisi Tirtonirmolo
9.	Diyono Hening Sasmito	Sonopakis Lor 159
10.	Purwana	

Tabel 7 menunjukkan bahwa mayoritas responden yang dijadikan sampel penelitian ini berasal dari Ngestiharjo itu disebabkan letak geografisnya Desa Ngestiharjo mudah dijangkau, disamping masyarakatnya banyak yang memiliki waktu luang untuk diwawancarai karena masyarakat banyak yang bermata pencaharian di sektor pertanian yang pada saat penulis penelitian sedang beristirahat.

C. Kondisi Perpolitikan Desa

Gelombang desentralisasi dan demokrasi yang mulai bergerak secara nasional telah membawa peluang baru bagi kelembagaan politik dan

demokratisasi di desa. Sebut saja dalam kaitannya dengan Pemdes, UU No. 22/1999 telah memberikan peluang bagi terbentuknya lembaga perwakilan dari Tingkat Pedesaan (BPD) dan tidak lagi menempatkan desa dalam hirarki langsung pemerintahan nasional, lingkup dari batasan pemerintah desa juga bisa dirumuskan kembali agar lebih sesuai dengan tradisi dan istiadat lokal, dengan terbentuknya BPD merupakan cerminan dari protes demokratisasi desa, memang secara historis, desa telah mempunyai wewenang untuk mengatur RT-nya sendiri, namun pendekatan sentralisasi telah menghancurkan potensi tersebut, menjadi baku dan seragam dari sabang sampai merauke saat Orde Baru berkuasa. Dengan otonomi desa diharapkan proses demokratisasi di desa dapat berjalan dengan baik di tingkat arus bawah (*grass-roots*) yang dipelopori, BPD yang menjadi lokomotif bagi penciptaan kehidupan demokratis di tingkat desa, baik politik, ekonomi khususnya pada penyelenggaraan pemerintahan desa.

Proses negaranisasi desa khususnya terhadap kelembagaan desa sebenarnya sudah berlangsung jauh sebelum Orde Baru Pratikno (2001 : 1) menggambarkan bahwa kearifan lama selalu menunjukkan bahwa desa merupakan suatu masyarakat tradisional yang hidup rukun dan demokratis.²⁶ Seperti banyak digambarkan, pemerintahan desa senantiasa memutuskan kebijakan melalui proses musyawarah dan lain-lain.

Namun, banyak pula bukti yang menunjukkan bahwa sebagian masyarakat lokal lainnya di Indonesia pada masa pra kolonial merupakan

²⁶Wijaya, HAW, 2001, *Pemerintahan Desa/Marga* (Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah), PT. Radja Grafinda Persada.

masyarakat dengan nilai komunitasnya tinggi melalui sistem feodalisme dan mistoleransi yang sangat kental hal ini digambarkan antara lain dengan ketiadaan kepemilikan tanah, karena semua tanah adalah milik raja dan kelangkaan hak untuk melakukan "PERLAWANAN" terhadap penguasa lokal.

Dua gambaran ini menunjukkan bahwa kedemokrasian komunitas lokal (masyarakat desa) di masa lalu masih sangat mudah untuk dipertanyakan. Namun, satu hal yang lebih baik tidak bisa diingkari adalah semua komunitas lokal di Indonesia pada masa pra kolonial adalah otonom dari kekuasaan yang lebih tinggi, banyak bukti yang menunjukkan bahwa pendudukan raja-raja Jawa terhadap wilayah yang cukup jauh di wilayah kerajaan lebih berupa intervensi simbolik daripada intervensi yang detail dalam bidang pemerintahan sebuah wilayah yang ditundukkan raja mempunyai kewajiban untuk memberikan bukti loyalitasnya baik berupa upeti maupun bentuk persembahan lainnya.

Pada masa republik, nasionalisasi desa mulai merambah ke arena politik melalui mobilisasi partai politik nasional untuk memperoleh dukungan dari tingkat desa. Dalam era Orde Baru telah terjadi proses negaranisasi (*state formation*) secara luar biasa yang berusaha menisbikan eksistensi politik lokal yang telah lama berakar di masyarakat lembaga-lembaga desa seperti LMD, LKMD, RT maupun RK yang diharapkan mengakomodasikan dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat dan menentukan protes pembuatan keputusan dari bawah ke atas (*bottom – up*) di tingkat desa, dalam prakteknya ternyata dikontrol pegawai negara, yakni pengawasan kepala desa juga terdapat pengawasan militer di tingkat desa yaitu dengan adanya Babinsa (Badan

Pembina Desa) yang memiliki tugas untuk mengawasi dan memberikan arahan dalam kaitannya dengan kegiatan-kegiatan pengawasan di lembaga birokrasi, kecamatan, muspika, yang terdiri dari camat, koramil dan Polsek. Jaringan Ordes dan militer ini tidak diragukan lagi telah memungkinkan negara untuk maju mempertahankan stabilitas dan kontrol politik ke dalam tingkat masyarakat yang paling rendah.

D. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPD Menurut Perda 12 Tahun 2000 Di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul

Sebagai Badan Legislatif di tingkat desa dan ditinjau dari sebutannya maka badan ini merupakan tempat berhimpunnya wakil-wakil rakyat di desa, perangkat BPD itu sendiri merupakan orang-orang yang memang secara langsung dipilih oleh warga masyarakat desa. Pada umumnya pemilihan anggota BPD itu sendiri dilandasi sebagai orang tokoh masyarakat dalam arti aktif mengupayakan pembangunan bagi kemajuan desanya dan memenuhi persyaratan dan bukan merupakan perangkat desa, maka diharapkan dalam pelaksanaan Pemdes akan sesuai dengan aspirasi dan kepentingan warga masyarakat setempat.

Fungsi/tugas BPD di kedua desa tersebut :

1. Sebagai badan yang menampung, menghimpun dan merumuskan aspirasi rakyat di tingkat desa.

2. Menjadi badan yang melakukan negosiasi dengan pihak eksekutif desa di tingkat program ataupun program yang akan dihadirkan di tingkat desa tersebut.
3. Bertugas melakukan kontrol yang melibatkan rakyat terhadap jalannya pembangunan desa.
4. Bertugas melakukan kontrol terhadap distribusi kekayaan desa dan kontribusi hasil-hasil pembangunan.

Mendukung kelancaran jalannya Pemdes sebagai mitra kerja Pemdes maka BPD berkewajiban untuk mendukung kelancaran jalannya Pemdes, setiap tindakan Pemdes yang kiranya tak menyimpang dari kesepakatan ataupun Perdes maka BPD berkewajiban untuk mendukung. Berikut kutipan wawancara yang dilakukan dengan ketua BPD Desa Ngestiharjo Bapak Diyono Hening Sasmito yaitu :

Terkait dengan kewajiban perangkat BPD dalam mendukung kelancaran jalannya Pemdes. Di sini kedudukan kami sebagai mitra kerja Mbak dalam artian, kami akan mendukung setiap tindakan dari Pemdes yang dalam hal ini pamong kelurahan, sebagai pelaksana dari peraturan desa yang sudah ditetapkan.

Kami BPD melihat apakah dalam pelaksanaan peraturan desa tersebut sudah sesuai atau belum dengan apa yang sudah ditetapkan. Jadi bilamana tindakan dari pihak eksekutif desa yang dalam hal ini adalah pamong kelurahan tidak menyalahi atau menyimpang dari peraturan yang sudah ditetapkan, maka kami senantiasa akan mendukungnya.

Dari kutipan wawancara tersebut terlihat jelas ada fungsi kontrol yang dilakukan oleh BPD terhadap pelaksanaan pemerintahan desa.

Mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta keputusan Kades. Fungsi kontrol yang dimiliki BPD dimaksudkan untuk mengontrol Pemdes agar semua tindakannya sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan, untuk melakukan fungsi kontrol ini BPD mempunyai hak kontrol seperti hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengajukan pernyataan, pendapat dan hak untuk mengadakan penyelidikan atau dengan kata lain melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perdes apakah sudah berjalan sesuai dengan ketentuannya atau tidak.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPD merupakan suatu kegiatan untuk mengetahui kenyataan tentang pelaksanaan tugas apakah telah sesuai dengan prinsip dan peraturan yang ada, jadi tujuan utama dari kegiatan pengawasan tidak lain adalah untuk mengusahakan agar sesuatu yang telah direncanakan benar-benar dapat menjadi kenyataan tanpa ada hambatan atau rintakan yang berarti sehingga semakin mengefisienkan gerakan pembangunan.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPD pada dasarnya dimaksudkan untuk mengetahui apakah Perdes yang ada sudah dijalankan sesuai dengan aspirasi masyarakat, etika serta dapat dipertanggungjawabkan.

Sekretaris BPD Ngestiharjo Ibu Yuli mengatakan :

” . . . Pengawasan yang dilakukan oleh BPD dalam hal ini bukan berarti setiap tindakan yang dilakukan oleh Kades beserta stafnya setiap hari kerja itu diawasi, bukan, melainkan pengawasan yang sifatnya

eksternal. Adapun yang dimaksudkan dengan pengawasan eksternal di sini adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organisasi yang berada di luar Pemdes. Hal yang biasanya mendapat perhatian utama adalah mengenai pertanggungjawaban lurah mengenai APBDes.” (Sumber : Ibu Yuli Sekretaris BPD Ngestiharjo)

Dengan adanya mekanisme kontrol ini untuk segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa akan dapat dipertanggungjawabkan melalui wakil-wakil rakyat yaitu di BPD tersebut, maka masyarakat akan terlihat aktif untuk melakukan pengawasan sebagaimana yang disebutkan dalam Perda 12 Tahun 2000 Pasal 5.” Pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan Perdes, anggaran pendapatan dan belanja daerah, serta keputusan Kades.

E. Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat

Dengan adanya perubahan struktur berdasarkan UU No. 22/1999 maka pemberdayaan masyarakat pada lapisan bawah atau biasa yang dikenal dengan sebutan demokratisasi lapisan bawah mulai dapat dikembangkan. Hal-hal yang menyangkut kepentingan pemerintahan desa tidak lagi diatur dari pusat melainkan berdasarkan kepentingan masyarakat desa menurut prakarsa sendiri berdasar sosial budaya masyarakat setempat. Sehingga terbuka peluang untuk tumbuh dan berkembangnya lembaga-lembaga kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan sosial budaya masyarakat. Dengan demikian memberikan peluang kepada masyarakat untuk membentuk lembaga masyarakat yang dibutuhkan sebagai mitra dari Pemdes dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa.

BPD sebagai wadah baru yang akan menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa yang bersangkutan dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan desa ataupun rumusan kebijakan lain yang menyangkut kepentingan mereka.

Peran BPD yang berhubungan dengan menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat diatur dalam Perda No. 12/2000 Pasal 5. Fungsi BPD :

- 1) 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 Pemdes
 - c. Pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Perdes, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta keputusan Kades.
 - d. Menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang.
- 2) Pelaksanaan fungsi BPD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditetapkan dalam tata tertib BPD.

Dengan adanya upaya untuk menampung dan menyalurkan aspirasi warga masyarakat kepada pihak-pihak yang terkait menjadikan aspirasi masyarakat akan tersalurkan, sehingga apabila ada Perdes yang keluar maka kiranya itu adalah refleksi dari keinginan atau aspirasi warga.

F. Partisipasi Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan

Sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam suatu pemerintahan turut menenukan keberhasilan pemerintah yang bersangkutan dalam mewujudkan demokrasi. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dapat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat baik secara langsung ataupun tidak langsung dalam rangka pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka sebagai kesatuan dalam sistem pemerintahan.

Dalam menjalankan perannya sebagai badan atau lembaga yang merupakan tempat berhimpunnya wakil rakyat maka BPD diharapkan dapat dijadikan sebagai penyambung lidah warga masyarakat di tingkat pedesaan dalam menyampaikan aspirasinya kepada pihak yang terkait atau berwenang. Untuk Desa Ngestiharjo dan Tirtonirmolo dalam hal pengambilan keputusan dapat dikatakan sudah demokratis, hal ini terlihat dari berperan aktifnya forum masyarakat kampung ataupun forum-forum pertemuan lainnya yang kiranya efektif untuk dijadikan sebagai wahana untuk menggali aspirasi warga masyarakat.

Dalam penggalian aspirasi warga masyarakat masing-masing Desa Ngestiharjo dan Tirtonirmolo telah terpilih/terbentuk perangka BPDnya sebagaimana disebutkan dalam Perda 12/2000 tentang Pembentukan BPD di Kabupaten Bantul, bahwasannya anggota BPD adalah orang-orang yang dicalonkan oleh warga masyarakat baik itu karena ketokohnya dalam masyarakat ataupun karena kriteria lain disamping telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh Perda tersebut sehingga dalam pelaksanaan tugas dan

wewenang BPD sebagai badan perwakilan masyarakat desa kiranya akan dapat membawa perubahan ke arah yang lebih baik dan tercapainya demokrasi Pancasila sebagaimana yang dicita-citakan oleh UU No. 22 tahun 1999.

G. Peran Aktif Masyarakat Dalam Melakukan Kontrol Terhadap Jalannya Pemerintahan Desa

Peran aktif masyarakat pada tahap ini merupakan tindak lanjut dari tahap perencanaan dan keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya. Partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat menilai apakah pelaksanaan pemerintah desa saat ini sudah sesuai atau belum dengan apa yang telah disepakati dalam suatu keputusan atau kebijakan. Peran masyarakat yang aktif melakukan kontrol terhadap proses pembangunan desa juga dipengaruhi oleh berbagai faktor diantaranya meningkatnya kualitas SDM yang ditandai dengan semakin kritisnya warga dalam menilai hasil pembangunan.

H. Perbandingan Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPD Dalam Penyusunan Peraturan Desa di Desa Tirtonirmolo dan Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul

Secara umum di dua desa tersebut untuk pembentukan BPD semua dilaksanakan dari terbentuk pada tahun 2001 secara serentak di Kabupaten Bantul dan berlakunya selama 10 tahun sehingga berakhirnya kepengurusan BPD di Desa Tirtonirmolo maupun Desa Ngestiharjo pada tahun 2012.

Keanggotaan BPD di Desa Tirtonirmolo terdiri dari 13 orang dengan komposisi, 1 orang ketua, 1 orang wakil ketua, 3 orang ketua komisi A, B, C dan sisanya 8 orang anggota. Dari 13 orang anggota tersebut dari segi pendidikan 1 orang pasca sarjana 9 orang pendidikan sarjana dan yang 3 orang pendidikan SLTA.

Dari segi kemasyarakatan ke 13 orang tersebut merupakan aktifis dan tokoh masyarakat misalnya : takmir masjid, organisasi keagamaan, ulama, juga ada pengurus partai politik) dilihat dari segi pekerjaan, saling banyak bergelut di bidang pendidikan sebagai guru PNS maupun non PNS, ada juga dari pejabat di lingkungan Pemda Propinsi, dilihat dari gambaran di atas, maka secara umum kualitas SDM yang dimiliki oleh BPD Desa Tirtonirmolo termasuk baik.

Untuk penyusunan peraturan desa secara umum hampir sama tetapi untuk kaitannya dengan biaya sidang yang diajukan dalam anggaran tahun berjalan oleh BPD baik Desa Tirtonirmolo maupun Ngestiharjo ada perbedaan yang sangat signifikan yaitu :

Di Desa Tirtonirmolo dalam sidang untuk membahas penyusunan Peraturan Desa yang diusulkan desa setiap kali sidang hadir anggota, ketua, sekretaris BPD, pamong desa, dan lurah semua sama mendapatkan Rp 12.000,00 dengan kesepakatan diambil Rp 2.000,00 untuk dana sosial dan taktis bersama.

Setelah beberapa kali dalam sidang sudah ada revisi dan sudah ada persetujuan dengan Pak Lurah maka diadakan sidang pleno yang dihadiri semua anggota BPD dan Pamong Desa untuk secara hukum ada pengesahan sesuai dalam sidang pleno ini mendapatkan uang sidang Rp 18.000,- dengan kesepakatan diambil

Rp 3.000,00 untuk biaya sosial bersama masih ada uang kehormatan dari Pemda Bantul yang diberikan kepada ketua, sekretaris, anggota BPD masing-masing yaitu :

Rp 60.000,00	Ketua
Rp 55.000,00	Wakil Ketua
Rp 50.000,00	Sekretaris
Rp 40.000,00	Anggota

Yang diberikan tiap bulan lewat desa.

Adapun hasil Produk Peraturan Desa yang berhasil disahkan dan berlaku di Desa Tirtonirmolo pada tahun 2006 – 2007 adalah :

Untuk tahun 2006 :

1. Perdes Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perhitungan Anggaran Tahun 2005.
2. Perdes Nomor 2 Tahun 2006 tentang Petepatan Pembebasan Tanah Kas Desa Tirtonirmolo untuk perluasan SMA Negeri I Kasihan Bantul.
3. Perdes Nomor 2 Tahun 2006 tentang APBDes Tahun 2006.

Untuk Tahun 2007

1. Perdes No. 1 Tahun 2007 tentang Perhitungan Anggaran.
2. Perdes No. 2 Tahun 2007 tentang APBDes
3. Perdes No. 3 Tahun 2007 tentang Penggunaan TKD (Tanah Kas Desa) Tirtonirmolo untuk relokasi Pasar Niten.
4. Perdes No. 4 Tahun 2007 tentang Pungutan Desa.
5. Perdes No. 5 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Tanah Kas Desa.

6. Perdes No. 6 Tahun 2007 tentang Sumber Pendapatan Desa.

Untuk Desa Ngestiharjo kaitannya dengan SDM-nya seluruh anggota BPD berjumlah 10 orang dengan ketua Bapak Diyono Hening Sasmito, Sekretarisnya Ibu Yuli Triwiasih, A.Md dan secara merata pendidikannya seluruh anggota BPD terpenuhi, ada yang sarjana dan pasca sarjana sehingga dalam menjalankan tugasannya bisa seirama dan koordinasi dengan Pemerintah Desa lancar semua dan semua masih dalam usia produktif yang merupakan sebagian tokoh masyarakat yang berperan aktif dan diharapkan dapat dijadikan panutan masyarakat.

Dari perbedaan kedua desa tersebut dalam penyusunan Perdes yang kami angkat dari segi finansial yang utama untuk menunjang kesejahteraan dan peningkatan kinerja BPD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk penyusunan Perdes tersebut karena semua kerja dan hasil pekerjaan tanpa ada sarana dan dana tak mungkin bisa terlaksana dengan baik. Untuk itu di Ngestiharjo kaitannya uang sidang dalam rapat penyusunan Peraturan Desa masing-masing anggota ataupun pamong desa sekali sidang mendapatkan Rp 25.000,00 dan di pleno uang sidangnya sama Rp 25.000,00 hanya perbedaannya untuk uang sosial bersama tidak diambil dari uang sidang masing-masing anggota maupun pamong desa, tetapi sudah dimasukkan dalam perhitungan anggaran biaya desa di ADD sebagai uang kesejahteraan sehingga uang tersebut berhak diberikan pada kegiatan sosial di Desa Ngestiharjo tersebut berkaitan untuk kesejahteraan seluruh pamong desa dan semua anggota BPD setempat.

Adapun hasil produk hukumnya yang dihasilkan dari tugas dan wewenang BPD menyusun Perdes pada tahun 2006 – 2007 adalah sebagai berikut :

Tahun 2006 hasilnya :

1. Perdes No. 1 Tahun 2006 tentang Penyusunan APBDes 2006.
2. Perdes No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan APBDes 2005.
3. Perdes No. 4 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelepasan, Perubahan, Peruntukan Sewa Menyewa.
4. Perdes No. 2 Tahun 2006 tentang Pungutan Desa.
5. Perdes No. 5 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Kas Desa.

Tahun 2007 hasilnya :

1. Perdes No. 4 Tahun 2007 tentang Pasar Desa terdiri :
 - Pungutan Desa
 - APBDes

Adapun pendapatan desa di Desa Tirtonirmolo dan Ngestiharjo lewat Pengelolaan Tanah Kas Desa.

I. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPD

a. Sumber Daya Manusia

Di dua desa yaitu Ngestiharjo dan Tirtonirmolo yang mempunyai karakteristik yang berbeda serta tingkat pendidikan juga tidak sama sehingga

perilaku anggota BPD sebagai faktor pokok untuk melaksanakan demokrasi di tingkat desa maka SDM tersebut turut menopang tercapainya tujuan yang telah ditentukan bersama, kemampuan anggota sangat terkait dengan kemampuan kerjanya untuk menunjang kelangsungan tugasnya.

b. Tingkat Pendidikan

Karena tingkat pendidikan anggota BPD yang terdiri dari tingkat SLTP sampai dengan Magister, kemahiran dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya senantiasa harus ada peningkatan pengetahuannya dan pengalaman terus menerus, melalui suatu bentuk pendidikan tertentu atau pelatihan-pelatihan tertentu yang dapat dikaitkan dengan kemampuan kerja di lapangan

Tingkat pendidikan anggota BPD bermanfaat untuk mengembangkan daya pikir kreativitas kerja, sedangkan pendidikan berkaitan dengan pendidikan terakhir yang dimiliki supaya mereka lebih mampu menggunakan sarana dan prasarana yang ada.

Hal yang terpenting lainnya yang terkait dengan itu adalah bahwa anggota BPD harus penuh kesadaran untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya sesensitif mungkin terhadap aspirasi masyarakat, sehingga jika anggota BPD bekerja maksimal serta bisa bekerja secara produktif dan profesional dengan orientasi kerja yang tinggi semata-mata untuk memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat desa dengan memberikan apa yang terbaik dan sesuai dengan keinginan dan harapan warganya.

Kaitannya dalam diklat peningkatan kemampuan anggota BPD di wilayah Kabupaten Bantul peran serta yang sangat penting di bawah koordinasi dari pemerintahan desa tingkat Kabupaten Bantul yang seharusnya tahu akan perkembangan ilmu, baik ilmu pengetahuan pemerintahan ataupun Iptek yang semakin canggih.

J. Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Masing-masing Komisi

Di Kecamatan Kasihan umumnya dan Kelurahan Ngestiharjo dan Tirtonirmolo pada khususnya masing-masing desa mempunyai 3 komisi yaitu Komisi A, B, C. Dalam menjalankan tugasnya sebagai badan legislatif di tingkat pemerintahan desa perangkat BPD diharapkan mampu mengemban tugasnya sebagai mitra kerja dari Pemdes untuk mencapai demokrasi di lapisan pemerintahan yang terendah yaitu desa.

Dalam upaya mencapai tujuan tersebut Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai mitra kerja dari Pemdes untuk desa Ngestiharjo dibagi tiga (3) komisi yang menangani bidangnya masing-masing, adapun ketiga komisi tersebut antara lain :

Komisi A : Mencermati bidang pemerintahan

Komisi ini secara umum bertugas dalam bidang administrasi. Legislasi dan pengawasan. Hal yang senada juga diungkapkan oleh perangkat BPD dari komisi A sebagai berikut :

"Kami dari Komisi A bertugas untuk mencermati tiga bidang yaitu yang pertama administrasi, kedua pengawasan dan ketiga legislasi, administrasi yang dimaksud adalah peninjauan administrasi dari para eksekutif seperti LPJ, terus pengawasan dalam rangka kinerja mereka, yaitu pelayanan mereka terhadap masyarakat khususnya di desa Ngestiharjo mulai dari masyarakat lapisan bawah sampai lapisan atas haknya itu kan sama dan harus dilayani seandainya ada perbedaan masyarakat akan mengadu ke Komisi A. Sedangkan dalam bidang legislasi dalam hal pembuatan peraturan desa." (Sumber : Setyo Budi Santosa, Perwakilan Komisi A BPD Ngestiharjo).

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bidang pemerintahan secara umum mencermati masalah Perdes, yaitu apakah dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dari adanya Perdes tersebut. Masalah Pelayanan Kependudukan : mencermati apakah dalam memberikan pelayanan kepada penduduk sudah sesuai dengan administrasi yang sudah ditentukan dan apakah ada warga yang menyampaikan keluhannya mengenai yang diberikan oleh Pemdes. Sedangkan untuk bidang administrasi lebih ditekankan pada penyusunan laporan pertanggungjawaban apakah yang tertulis dalam LPJ sudah sesuai dengan apa yang dijalankan.

Komisi B : Mencermati bidang pembangunan fisik

Dalam bidang pembangunan fisik perangkat BPD yang tergabung dalam Komisi B ini secara umum mencermati hal-hal yang terkait dengan pembangunan fisik yang dalam kaitannya untuk kepentingan khalayak banyak. Pembangunan di Desa Tirtonirmolo khususnya pada saat terjadinya gempa 27 Mei 2006 yang lalu, aula di kantor kelurahan roboh total dan tahun 2007 sudah

mulai dibangun dengan dana tambahan bantuan dari luar negeri, sehingga bisa dimanfaatkan lagi fungsinya.

Komisi C : Mencermati bidang kesejahteraan dan keuangan

Selanjutnya dalam bidang kesejahteraan dan keuangan yang dicermati oleh Komisi C ini adalah mengenai hal-hal yang terkait dengan rencana dan pelaksanaan APBDes serta bagaimana hasilnya, dalam kaitannya dengan APBDes yang dicermati secara umum yaitu bagaimana desa yang dalam hal ini pihak dari kelurahan mengambil kesepakatan mengenai pungutan desa, pengeluaran untuk kepentingan-kepentingan pembangunan desa dan lain sebagainya yang terkait dengan APBDes, di sini Komisi B yang berperan untuk mencermati masalah pembangunan ekonomi hanya melakukan pengawasan yang sifatnya *monitoring* sebagaimana yang diungkapkan oleh staf Komisi B yang penulis tulis dalam wawancara sebagai berikut :

”Monitoring yang kami maksud adalah terhadap pertanggungjawaban APBDes, di sini kami memantau apakah anggaran yang dikeluarkan oleh Pmdes sesuai dengan RAPBDes atau ada hal-hal lain yang kiranya perlu untuk diutamakan. Selanjutnya kami selaku Komisi B mencermati laporan pertanggungjawaban dari pihak kelurahan yang terkait dalam bidang pembangunan.” (Sumber : Staf Komisi B BPD Ngestiharjo).

Masih terkait dengan peranan yang dipegang oleh Komisi C diantaranya menyangkut masalah kesejahteraan masyarakat. Hal yang senada diungkapkan oleh staf Komisi C BPD Ngestiharjo sebagai berikut :

”Kalau dalam bidang kesejahteraan masyarakat yang dicermati oleh staf Komisi C diantaranya adalah masalah pembagian ”RASKIN”. Pada umumnya yang kami cermati dalam pembagian raskin ini adalah masalah

keadilan dalam pembagiannya. Ada atau tidak penyelewengan yang dilakukan oleh pihak distributor dalam membagi-bagikan raskin tersebut dan kriteria apa yang diperlukan untuk dapat dikategorikan sebagai golongan yang dapat menerima raskin tersebut . . .” (Sumber : Staf Komisi C BPD Ngestiharjo)

Pembagian perangkat BPD ini ke dalam tiga komisi adalah sebagai upaya untuk lebih mempermudah pelaksanaan peran BPD sebagai badan legislatif yang secara legitimasi berfungsi sebagai badan pengawas dari pelaksanaan peraturan desa maupun APBDes dengan dikelompokkannya perangkat BPD ini ke dalam tiga komisi yang menangani bidangnya masing-masing diharapkan dapat memperlancar jalannya pemerintahan desa sesuai dengan Perdes.

Dalam menjalankan perannya, ketiga komisi bekerja sama dengan perangkat kelurahan yang juga menangani bidangnya masing-masing. Selanjutnya dalam tiga bulan sekali perangkat Badan Perwakilan Desa (BPD) dan dihadiri seluruh perangkat kelurahan mengadakan rapat komisi. Dalam rapat ini masing-masing perangkat kelurahan yang tergabung dalam tiga kelompok sebagaimana komisi-komisi tersebut membuat laporan pertanggungjawaban selama tiga bulan ke belakang selanjutnya perangkat BPD yang dikelompokkan ke dalam tiga komisi tersebut menyampaikan pandangannya tentang bidang-bidang yang dikelompokkan sebagai bidang yang mereka cermati untuk selanjutnya dibahas dalam forum bersama dan bilamana ada yang dianggap tidak sesuai dengan Perdes dan tidak dapat membuat laporan pertanggungjawaban secara tertulis.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan penulis selama penelitian terutama bahwa warga masyarakat menginginkan adanya transparansi tentang APBDes, sehingga perangkat BPD dari Komisi C kiranya lebih berperan aktif baik itu dalam melakukan koreksi ataupun pencermatan terhadap laporan pertanggungjawaban lurah beserta pamong yang terkait tentang APBDes. Adapun koreksi atau pencermatan yang dilakukan oleh staf Komisi C antara lain mengamati apakah pengajuan dana kas desa sudah sesuai dengan apa yang dibutuhkan desa dan apakah LPJ yang disampaikan oleh lurah beserta pamong yang terkait dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun administrasi. Kendala yang dihadapi oleh pamong kelurahan biasanya adalah masalah pembuatan laporan pertanggungjawaban secara tertulis, karena dalam pembuatan LPJ tentang APBDes secara umum kemampuan pamong kelurahan dapat dikatakan terbatas meskipun secara administrasi mereka tidak melakukan kesalahan, tetapi untuk ketepatan waktu serta pelaksanaan pembuatan laporan terjadi hal-hal kurang cepat kalau tanpa ada tekanan atau dorongan dari anggota BPD tersebut. Berikut adalah wawancara dengan ketua BPD Desa Tirtonirmolo, Bapak Samsuhadi, SH :

”Secara umum tugasnya kan mudah ya, artinya semua paham karena sebenarnya dari banyak hal itu kalau dikelompokkan hanya ada tiga, yang pertama bidang legislasi khususnya pembuatan peraturan desa, yang kedua anggaran, kalau di desa namanya kan sekarang RAPBDes, yang ketiga pengawasan. Dari tugas yang pokok itu kan cuma tiga aja ya. Cuma tatkala berbicara tetnang pengawasan di situkan ada peraturan perundangan secara umum justru anggota kami lebih baik dari perangkat desa secara umumnya ya karena, perangkat BPD itu kan tak nyalon sedangkan perangkat desa itu kan nyalon orang yang punya keinginan atau mungkin dengan berbagai cara mempengaruhi hingga akhirnya belum tentu yang terbaik yang terpilih, cuma dengan kemampuan yang

lebih baik itu pun ada hambatan di desa tatkala udah ada yang bilang "kok" gitu ya artinya udah pak kemampuan saya sampai di sini, sehingga di situ da kendalanya. Di satu sisi kita bilang aturannya gini Pak Anda harus begini, di sisi lain dia memang tidak mendukung kemampuan teknis, tapi secara substansi dia tidak melanggar, taruhlah misalnya penggunaan uang dan lain sebagainya dia tidak melanggar cuma dia mempertanggungjawabkan secara administrasi kadang ada hambatan kemampuan . . ."

Berdasarkan wawancara di atas terlihat ada kesenjangan kemampuan khususnya dalam bidang administrasi yaitu dalam pembuatan laporan pertanggungjawaban secara tertulis ini menunjukkan tingkat pendidikan berpengaruh sekali terhadap pelaksanaan dalam suatu organisasi.

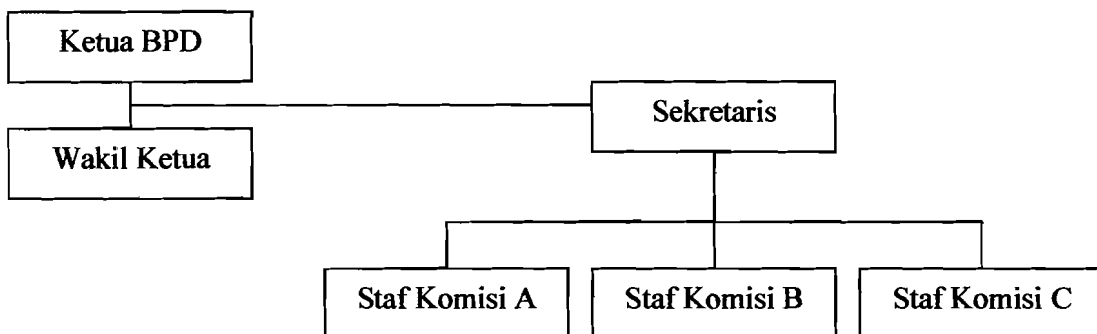
Diungkapkan oleh salah satu aparat pamong desa bahwa :

"Memang secara umum bisa dilihat kemampuan perangkat BPD bisa dikatakan lebih baik daripada perangkat kami di kelurahan karena, ya bisa dikatakan mereka itu berasal dari kalangan menengah ke atas, sebagian besar sudah sarjana Mbak. Namun justru dengan lebih baiknya kemampuan perangkat BPD ini kami merasa terbantu sebab ada kalanya dalam hal pembuatan laporan secara administrasi perangkat kami agak kurang menguasai sehingga bisa saling membantu istilahnya . . ."

Berdasarkan wawancara tersebut di atas yang dilakukan penulis maka dapat dilihat keberadaan BPD khususnya dalam menjalankan kewajibannya sangat membantu dalam pemerintahan desa, pamong desa khususnya dalam pembuatan laporan pertanggungjawaban APBDes yang sesuai dengan standart akuntansi adalah salah satu alasan pentingnya kehadiran BPD di Desa Ngestiharjo dan Tirtonirmolo disamping adanya peningkatan demokrasi berpolitik warga masyarakat.

Dalam menjalankan pelaksanaan tugas dan wewenang BPD di dua kelurahan tersebut senantiasa berada pada jalurnya dalam artian mereka tetap komitmen atas peran yang dilakukan dan melekat dalam tugasnya sebagai mitra kerja dengan Pemdes.

Struktur Organisasi BPD



Tupoksi Pimpinan BPD :

1. Menyusun rencana kerja dan pembagian kerja terhadap para anggota BPD.
2. Memimpin rapat-rapat BPD dengan menjaga agar tata tertib dilaksanakan dengan baik.
3. Menyimpulkan hasil pembahasan dalam rapat yang dipimpinnya.
4. Menyampaikan keputusan rapat kepada pihak-pihak yang bersangkutan.
5. Memberitahukan hasil rapat yang dianggap perlu kepada lurah.
6. Mengadakan konsultasi dengan lurah.

Tupoksi Wakil Ketua BPD

1. Wakil ketua BPD memegang pimpinan sehari-hari apabila ketua BPD berhalangan hadir.
2. Wakil ketua membantu ketua dalam pimpinan BPD.
3. Apabila ketua berhalangan maka tugas kewajibannya dilakukan oleh wakil ketua.

Tupoksi Sekretaris BPD

Sekretaris BPD mempunyai tugas melaksanakan segala urusan dan kegiatan dalam menyelenggarakan rapat-rapat BPD, urusan rumah tangga BPD dan keuangan.

Komisi-komisi mempunyai tugas-tugas :

- a. Melakukan pembahasan terhadap rancangan Peraturan Desa dan Rancangan Keputusan BPD yang termasuk bidang tugas-tugas masing-masing komisi.
- b. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan perundangan yang lain, keputusan lurah pelaksanaan APBDes, kebijakan pemerintah desa serta pelaksanaan kerja sama desa.
- c. Membantu pimpinan BPD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan lurah kepada BPD.
- d. Memberi pendapat dan pertimbangan kepada Pemdes melalui pimpinan BPD terhadap rancangan perjanjian yang menyangkut kepentingan desa.
- e. Mampu menindaklanjuti aspirasi desa dan masyarakat.

- f. Mengadakan peninjauan dan kunjungan kerja yang dianggap perlu oleh komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan BPD.
- g. Mengadakan rapat kerja dengan lurah dan rapat dengan pendapat dengan pamong desa, lembaga, badan dan organisasi kemasyarakatan.
- h. Mengajukan usul dan saran kepada pimpinan BPD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi.
- i. Menyusun pertanyaan tertulis dalam rangka pembahasan suatu masalah yang menjadi tugas masing-masing komisi.
- j. Memberi laporan kepada pimpinan BPD tentang pekerjaan komisi.

Berdasarkan tugas komisi-komisi sebagaimana yang telah disebutkan maka di dalam struktur Indonesia BPD terdapat tiga komisi yaitu Komisi A, B, C yang memiliki Tupoksi sebagai berikut :

1. **Tupoksi Komisi A**

Mencermati Bidang Pemerintahan meliputi :

- a. Bagian pemerintahan
- b. Pelayanan masyarakat
- c. Kelembagaan

2. **Tupoksi Komisi B**

Mencermati bidang ekonomi dan pembangunan fisik

3. **Tupoksi Komisi C :**

Mencermati bidang kesejahteraan rakyat dan keuangan

Dengan adanya struktur organisasi yang jelas maka diharapkan setiap anggota mendapatkan kejelasan peran sehingga mempermudah organisasi dalam mencapai tujuannya yaitu menegakkan demokrasi berdasarkan Pancasila.

HAMBATAN

1. Keterlibatan masyarakat belum optimal atau maksimal tidak dapat dipungkiri hingga saat ini keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penetapan Perdes belum maksimal dalam arti belum semua warga masyarakat desa mampu menyampaikan aspirasinya, sehingga sering kali aspirasi mereka hanya terwakili orang-orang yang mempunyai akses dengan Pemdes atau dengan perangkat desa. Kondisi seperti ini tidak terlepas dari peran serta BPD yang kurang menjalankan fungsinya secara optimal baik dalam perencanaan, pengawasan dan kontrol kebijakan desa, sehingga muncul kesan BPD seolah terkooptasi kepentingan Pemdes.

Padahal keberadaan BPD memiliki kedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemdes bersama, dapat menjadi wadah atau sarana yang efektif guna mengartikulasi dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dengan demikian dalam proses Pemdes masyarakat mampu berpartisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun dalam mengevaluasi, para anggota BPD diharapkan dapat memaksimalkan perannya dalam mewujudkan Pemdes yang otonomi menuju pembangunan masyarakat lebih sejahtera.

Berkenaan dengan peran BPD dapat difokuskan sebagai penyerap dan penampung aspirasi masyarakat sekaligus motor penggerak untuk mewujudkan musyawarah desa.

2. Hambatan yang dihadapi oleh pamong desa biasanya adalah masalah pembuatan laporan pertanggungjawaban secara tertulis karena pembuatan laporan pertanggungjawaban tersebut harus tepat waktu setelah selesai tahun anggaran yang sudah berjalan segera dibuat laporan pertanggungjawabannya tetapi dalam hal ini dari aparat BPD selalu mendapatkan masalah karena dari pihak pamong desa kurang disiplin serta SDM yang terbatas kemampuannya, itu pemecahan masalah ini dari pihak Pemerintah Kabupaten Bantul harusnya ada bentuk pelatihan teknis bagi aparat pamong seluruh desa untuk diberi bimbingan teknik penyusunan pembuatan laporan pertanggungjawabannya.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Penelitian ini menghasilkan beberapa hal yang penting sebagai kesimpulan untuk mendorong pelaksanaan tugas dan wewenang BPD di Ngestiharjo dan Tirtonirmolo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul untuk upaya peningkatan demokrasi masyarakat desa.

1. Pelaksanaan tugas dan wewenang BPD di Desa Ngestiharjo dan Tirtonirmolo berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2000 sudah berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku dan semua masyarakat desa bisa memahami untuk melaksanakan tugas BPD tersebut menggunakan Perda lama, karena payung hukumnya adalah Perda No. 12 Tahun 2000 tersebut sebagai pegangan melaksanakan tugas dan wewenangnya.
2. Khususnya Pemerintahan Desa Ngestiharjo dan Tirtonirmolo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul semakin meningkatnya demokrasi dalam pengambilan keputusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat desa serta berjalan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan, sehingga terlihat ada peningkatan kualitas pelayanan terhadap warga masyarakat.
3. Berjalannya mekanisme demokrasi dalam pengambilan keputusan. Dalam pengambilan keputusan mekanisme demokrasi sudah dijalankan dengan baik, ini terlihat dengan dilibatkannya berbagai lapisan masyarakat dalam

pembuatan keputusan, mulai dari tahap formulasi sampai dengan tahap kontrol atas pelaksanaan kebijakan :

Misalnya :

Dalam rencana APBDes dibuat oleh Pemdes dibahas dalam sidang BPD ada penambahan maupun revisi, kemudian hasil sidang disampaikan pada lurah desa yang kemudian untuk diplenokan bersama eksekutif dan legislatif.

4. Upaya yang dilakukan dalam penjangkaran aspirasi kepada forum masyarakat di tingkat pedukuhan yang tumbuh subur untuk dijadikan sebagai elemen demokrasi yang murni, maka dari forum ini warga masyarakat mengemukakan aspirasi, kritik maupun sarannya kepada perangkat BPD yang dipilih sebagai penyambung lidah masyarakat desa.
5. Meskipun ada di antara warga masyarakat di Desa Ngestiharjo dan Desa Tirtonirmolo yang mengatakan bahwa fungsi kontrol yang sifatnya langsung dari masyarakat melalui BPD kepada pihak eksekutif desa belum berjalan dengan baik namun sesuai dengan wawancara dan data informasi penulis di lapangan bahwa adanya fungsi kontrol yang melekat pada kinerja BPD sehingga mengakibatkan peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat lebih tinggi.
6. Pelaksanaan tugas dan wewenang BPD di Ngestiharjo dan Tirtonirmolo menurut Perda No. 12 Tahun 2000 dapat dikatakan sudah sesuai dengan hak dan kewajiban serta fungsinya yang diatur pada pasal 5 Perda No. 12 Tahun 2000 tersebut.

B. Rekomendasi

1. Setelah penulis meneliti di lapangan ternyata persoalan yang mendasar dan pokok adalah dalam pembuatan LPJ dari Perangkat Desa yang harus disampaikan kepada Aparat BPD sering terjadi kelambatan dan tidak bisa tepat waktu untuk ini mohon kiranya Pemerintah Kabupaten Bantul khususnya Kabag Pemerintahan untuk mengadakan suatu bentuk bimbingan teknik atau pelatihan teknik cara penyusunan LPJ secara standar yang sudah dibakukan di masing-masing kelurahan sehingga akan menjadikan kemudahan-kemudahan bagi pamong desa yang akan mendapatkan tugas pembuatan LPJ tersebut.
2. Karena selama ini di Desa Ngestiharjo dan Tirtonirmolo sebagai mitra kerja dengan perangkat BPD mohon sekiranya kinerja yang sudah dijalankan dan berjalan beriringan untuk dapat dipertahankan dan semoga akan lebih ditingkatkan satu dengan lainnya baik dari segi administrasi maupun kinerja di lapangan bisa saling mengingatkan dan saling adanya komunikasi yang intensif agar apa yang telah direncanakan antara Pemdes dengan BPD bisa lebih berjalan dengan baik dan mulus dalam pelaksanaannya yang akhirnya semua hasil bisa dirasakan oleh seluruh masyarakat desa setempat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Ali Murtopo, Akselerasi dan Modernisasi 25 Tahun Pembangunan Untuk Kritik Terhadap Strategi “*Massa Mengembang*” Berkaitan Dengan Islam, Lihat Deliar Noor, “Islam dan Politik : Mayoritas atau Minoritas?” Prisma No. 5 XVIII, 1988.
- Deppa Narayan, 2002, *Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook*, PREM World Bank, Washington DC.
- Fakih Mansour, 1996. *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial : Pergolakan Ideologi LSM di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Giddens, Anthony, 1999. *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial* (Terjemahan), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Lars Blichne dan Linda Sangolt, *The Concept of Subsidiarity and The Debate on European Cooperation : Pitfalls and Possibilities. Governance* 7 (3), 1993; DavicBosnich, “*The Principle of Subsidiarity*,” *Religion and Liberty*, 6 (4), 1996 and Andreas Follesdal, “*Subsidiarity*”, *Journal of Political Philosophy*, 6 (2), 1998.
- Lary Diamod, 1999, *Developing Democracy : Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Bab VI, Baltimore and London.
- Luis Coirolo 2001, *Community Based Rural Development : Reducing Rural Poverty From the Ground Up*, World Bank, Washington DC.
- Mubyarto, Reformasi Agraria : “*Menuju Pertanian Berkelanjutan*,” dengan Dr. Pantji Simatupang, Reformasi Agraria “*Menuju Pertanian Berkelanjutan : Komètar Terhadap Makalah Profesor Mubyarto*”, www.ekonomirakyat.org.
- Ningru, Tjstuti 2002, *Kebijakan Pembentukan Pemerintahan Desa*, UGM, Yogyakarta.
- O’Donnal, Gllermo, C. SCH Mitter, Philippe dan White Head, Laurence (Ed). *Transi Menuju Demokrasi : Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta LP3ES, 1993.

Raharjo, 2002, *Gotong Royong Sebagai Modal Sosial : Sebuah Wawasan Sosiologis*, JENDELA, Buletin STPMD "APMD", No. 4.

Soekanto, Soerjono, 1982, *Pengantar Sosiologi*, CV. Rajawali, Jakarta.

Steers, Richard M., 1985, *Efektifitas Organisasi*, Penerbit : Erlangga, Jakarta Pusat.

Sutoro Eko, 2001, "*Badan Perwakilan Desa : Arena Baru Kekuasaan dan Demokrasi Desa*," Makalah Dipresentasikan Dalam Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal : Politik Pemberdayaan, Kerjasama Yayasan Percik, Riau Mandiri, The Ford Foundation, Pekanbaru.

_____, 2002, *Otonomi Daerah Berbasis Masyarakat*, Makalah Disajikan Dalam Lokakarya Membangun Keistimewaan Yogyakarta dalam Konteks Desentralisasi dan Demokratisasi, Kerjasama Institute Research and Empowermen (IRE) Yogyakarta dan Partnership for Governance Reform in Indonesia.

_____, (dkk), 2003, *Pembaharuan Pemerintahan Desa*, Lihat Sutoro Eko, "Pembaharuan Pemerintahan dan Pembangunan Desa," *FORUM INOVASI UI*, Vol. 6 Maret-Mei 2003.

_____, (dkk), 2003, *Pembaharuan Pemerintahan Desa*, IRE, Press, Yogyakarta.

_____, 2003, *Membuat Desentralisasi dan Demokrasi Lokal Bekerja*, "Makalah Disampaikan pada Internasional Conference on Indonesia : Democracy and Local Politics, kerja sama Pusat Studi Sosial dan Asia Tenggara UGM, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD", FISIP Universitas Atma Jaya.

_____, 2003, *Suara, Akses dan Kontrol Masyarakat*", LESUNG, Vol. 7.

_____, 2005, *Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, : APMD Press.

Sumber Data dari Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kasihan Kabupaten Bantul.

Wijaya, HAW, 2001, *Pemerintahan Desa/Marga*, (Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, PT. Radja Grafinda Persada, Jakarta.

SURAT KABAR :

Kedaulatan Rakyat, *Kerapkali Melaporkan Tentang Kegelisahan Hingga Resistensi Paguyuban Perangkat Desa Terhadap Kebijakan Kabupaten Maupun Perda*, 18 Maret 2000.

Kedaulatan Rakyat, *Aparat Desa Tempurejo Diminta Mundur*, 1 Juni 1998.

Kedaulatan Rakyat, *Marak Dimana-mana, Protes-Memprotes Hasil Pilkades*, 1 Desember 1998.

Kompas, *Otonomi Daerah Menumbuhkan Arogansi Desa*, 13 Februari 2002.