

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut sistem desentralisasi dalam melaksanakan pemerintahan dengan memberikan keleluasaan dan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak – hak asal – usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil diantaranya daerah otonom atau desa. Hal ini merupakan bentuk semangat zaman yang baru dalam arena pergolakan politik Indonesia di era reformasi dengan adanya demokratisasi dan desentralisasi.

UU No. 22/1999 di era transisi demokratis, setidaknya, merupakan sebuah garansi formal terhadap pengembangan demokrasi lokal, desentralisasi, otonomi daerah dan “otonomi asli” desa. Sejalan dengan desentralisasi arena demokrasi tidak hanya terpusat di Jakarta, tetapi juga tersebar luas ke daerah, masyarakat adat, dan desa. Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di

Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relative mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkret.

Menurut Bintarto (1993), dikutip (Widjaja : 88) Desa disebutkan merupakan hasil perpaduan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Perpaduan tersebut tertuang dalam kenampakannya dipermukaan bumi, yang tidak lain berasal dari komponen-komponen fisiografi, sosial, ekonomi, politik dan budaya yang saling berinteraksi. Ciri fisiknya ditandai oleh pemukiman yang tidak padat, sarana transportasi yang langka, penggunaan tanah sebagai lahan persawahan, kecerian lain berupa ikatan tali kekeluargaan yang sangat erat dan perilaku gotong-royong masyarakat menjadi dominan (Koestoer ; 2007:5).

Oleh karena itu, desa merupakan satu kesatuan masyarakat hukum, maka dalam kehidupan dibatasi oleh sebuah peraturan yang harus ditaati, peraturan dibuat dengan tujuan agar dalam kehidupan bermasyarakat tercipta suatu kehidupan yang harmonis, adil, aman dan makmur.

Lahirnya Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang perubahan atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki

batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 dari pasal 29 sampai dengan pasal 42 telah mengatur kedudukan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yaitu sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa dan berfungsi untuk menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Hadirnya BPD diharapkan menjadi arena baru demokrasi desa, antara lain menjadi tempat pembuatan kebijakan publik yang berbasis pada artikulasi kepentingan masyarakat, serta mampu melakukan kontrol terhadap sepak terjang pemerintah desa. Tetapi harapan ini bukanlah tanpa *reserve*. Selain perlu penguatan *capacity building* BPD, wacana kritis tentang BPD harus terus-menerus dilakukan dan disebarakan secara luas kepada masyarakat, sehingga BPD kelak tidak menjadi sebuah oligarki elite dan lembaga korporatis baru yang justru mematikan semangat demokrasi desa (Suntoro Eko,2009)

Untuk itu seluruh kabupaten di daerah NKRI juga harus melakukan penyebaran informasi terkait BPD kepada seluruh masyarakat tidak terkecuali kabupaten Ponorogo. Dengan menindak lanjuti UU No. 32 tahun 2004 yang telah mengalami revisi dan perubahan telah di keluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo No.8 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan

Desa dan UU No. 30 Tahun 2006 Tentang petunjuk pelaksanaan peraturan daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa untuk menggantikan wadah korporasi bernama lembaga musyawarah desa. BPD merupakan lembaga kemasyarakatan yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat.(Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 30 tahun 2006 ; pasal 1 ayat 11). Idealnya kehadiran BPD akan membawa perubahan dalam dinamika social dan politik yang selama ini bergerak sentralis tanpa ada mekanisme *checks and balance system*.

Sebagai elemen penting yang bisa dianggap sebagai penggerak demokratisasi desa, kehadiran dan kinerja BPD diharapkan lembaga ini mampu menterjemahkan aspirasi kebutuhan masyarakat desa. BPD merupakan Badan Permusyawaratan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat yang ada di Desa yang berfungsi mengayomi adat-istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Kedudukan BPD sebagai legislator di desa dan mempunyai fungsi yang yang startegis maka harus didukung dengan sumberdaya manusia yang berkualitas, sehingga fungsi *check and balace* bagi pemerintah desa dapat berjalan dengan optimal yaitu pemerintah desa tidak mendominasi kebijakan yang akan di hasilkan karena fungsi dan wewenang BPD dapat berjalan seimbang.

Dari fenomena yang ada sekarang ini, banyak kepala desa yang mengenyampingkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai badan legislator karena kemampuan dari sumber daya manusia yang kurang dari segi pendidikan sehingga fungsi strategis sebagai legislator dan controlling kurang optimal. Rendahnya kemampuan aparatur BPD merupakan salah satu faktor penghambat bagi proses pemahaman terhadap bidang tugas. Hal ini sangat berkaitan sekali terhadap pelaksanaan fungsi dan wewenang BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kemampuan menyusun perundang-undangan menjadi kemahiran mutlak yang mestinya dimiliki oleh anggota BPD.

Kemampuan yang minim akan menghambat kerja BPD dalam mewujudkan pemerintahan desa yang lebih baik karena dalam pembuatan Peraturan Desa dibutuhkan landasan hukum dan perencanaan yang jelas dalam setiap aktivitasnya. Peraturan Desa yang dibuat harus berdasarkan atas masalah yang ada dan masyarakat menghendaki untuk dibuat Peraturan Desa sebagai upaya penyelesaian permasalahan. *Sence of political and social* harus dimiliki BPD sehingga isu-isu kemasyarakatan dapat diangkat dan diatasi dengan baik

bersama pemerintah desa dengan menerima usulan atau masukan dari masyarakat dan disampaikan melalui BPD. Inisiatif juga bisa datang dari Kepala Desa. Usulan-usulan tersebut dilakukan pemeriksaan apakah usulan tersebut mencakup semua keperluan warga desa atau masalah tersebut datangnya hanya dari satu golongan tertentu untuk memenuhi kepentingan mereka sendiri. Akan tetapi, kurang berfungsinya fungsi BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, yang disebabkan lemahnya kemampuan dan kualitas aparatur BPD, tingkat pendidikan dan etos kerja merupakan kemungkinan besar merupakan pendorong yang lain terhadap pemahaman fungsi BPD .

Berkenaan dengan hal itu, BPD harus tanggap terhadap kondisi social masyarakat, setiap keputusan yang dihasilkan diharapkan mampu membawa sebuah perubahan yang bersifat positif bagi semua warga desa. Inisiatif dalam pembuatan Peraturan Desa baik yang datangnya dari anggota BPD maupun dari Kepala Desa terlebih dahulu dituangkan dalam rancangan Peraturan Desa. Rancangan yang datang dari Kepala Desa diserahkan kepada BPD untuk dibahas dalam rapat BPD untuk mendapatkan persetujuan dari anggota BPD, demikian juga sebaliknya apabila rancangan Peraturan Desa datang dari BPD maka harus dimintakan persetujuan Kepala Desa. Setelah mendapatkan persetujuan bersama, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Desa untuk dijadikan sebuah peraturan Desa. Lemahnya koordinasi antara aparatur desa dapat menjadikan permasalahan yang serius karena dapat mengakibatkan frekuensi penyelesaian masalah semakin jarang dilakukan sehingga semakin

membuka jarak penyatuan visi dan misi program. Hal ini akan berpengaruh kepada tingkat pemahaman kinerja yang dilakukan sehingga dapat berimbas kepada peran serta masyarakat sebagai sumber partisipasi dalam pembangunan karena merupakan modal suksesnya pelaksanaan di dalam pembangunan.

Kondisi yang demikian hampir dialami oleh seluruh pedesaan diseluruh pelosok. Peneliti sebagai langkah awal mencoba melakukan observasi di desa Bangunrejo Kecamatan Sukorejo untuk mengetahui kondisi BPD di desa tersebut. Desa Bangunrejo adalah sebuah desa yang berada di Kecamatan Sukorejo Kabupaten Ponorogo yang memiliki 11 anggota BPD dengan latar belakang pendidikan yang berbeda. Dari keseluruhan anggota 8 diantaranya adalah berpendidikan SMA atau sederajat dan sisanya berpendidikan SMP Sederajat. (data primer desa Bangunrejo 2012).

Melihat jumlah dan kualitas SDM yang dimiliki BPD Desa Bangunrejo menjadi topik menarik untuk dilakukan penelitian lebih mendalam tentang fungsi dan wewenang BPD di desa tersebut. Tanggapan dan informasi dari masyarakat tentang fungsi dan wewenang BPD dalam melaksanakan tugas sebagai legislator di desa Bangunrejo.

Untuk itu penelitian ini mengambil judul “IMPLEMENTASI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DESA BANGUNREJO KECAMATAN SUKOREJO”

B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

- Bagaimana Implementasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Desa Bangunrejo Kecamatan Sukorejo Kabupaten Ponorogo ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Mengacu pada perumusan masalah yang hendak diteliti di atas, maka tujuan peneliti adalah sebagai berikut :

- Untuk mengetahui Implementasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Desa Bangunrejo Kecamatan Sukorejo Kabupaten Ponorogo.

D. MANFAAT HASIL PENELITIAN

Dari penelitian ini diharapkan akan memperoleh manfaat bagi:

1. Penulis

Untuk menambah khazanah keilmuan dalam bidang pemerintahan dan birokrasi dan dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk penelitian sejenis dimasa yang akan datang.

2. Lembaga Pemerintahan Desa

Sebagai masukan untuk BPD Desa Bangunrejo Kecamatan Sukorejo untuk membantu Kepala Desa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga tercipta dinamisasi dan demokratisasi.

3. Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan sosial yaitu tentang BPD yang sesuai dengan UU dan Peraturan Daerah.

4. Fakultas dan Jurusan

Sebagai tambahan koleksi ilmiah yang diharapkan bermanfaat untuk referensi maupun penelitian lanjutan yang berkaitan dengan Pemerintahan Desa dan BPD.

E. PENEGASAN ISTILAH

Penegasan istilah dikemukakan untuk mengetahui batasan atau arti serta konseptual terhadap *variabel* yang diteliti keberadaan penegasan istilah ini sangat penting agar tidak menimbulkan kekaburan dalam memahami istilah tersebut. Dalam penelitian ini akan dijabarkan beberapa istilah yang berkaitan dengan penelitian antara lain:

1. Implementasi

sebuah pelaksanaan yang telah dirancang atau didesain dan dijalankan secara keseluruhan.

2. Badan Pemusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa (PERDA Kabupaten Ponorogo Nomor 8 Tahun 2006).

3. Desa

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (PERDA Kabupaten Ponorogo Nomor 8 Tahun 2006).

F. LANDASAN TEORI

Landasan teori merupakan uraian yang menjelaskan tentang variabel-variabel dan hubungan antara variabel yang berdasarkan konsep atau definisi tertentu dan mempunyai peranan cukup besar dalam suatu penelitian dengan unsur inilah peneliti akan mencoba menerangkan fenomena-fenomena sosial/gejala alami yang menjadi pusat perhatian.

1. Fungsi dan Wewenang

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia fungsi adalah kegunaan suatu hal, daya guna, jabatan pekerjaan yang dilakukan(2004:136). Secara umum wewenang adalah kekuasaan menggunakan sumber daya untuk

mencapai tujuan organisasi dan secara umum tugas di definisikan sebagai kewajiban atau suatu pekerjaan yang harus dikerjakan seseorang dalam pekerjaannya (Kamus Besar Bahasa Indonesia; 2004)

Sedangkan menurut Louis A. Allen dalam bukunya, *Management and Organization* menjelaskan Wewenang adalah jumlah kekuasaan (*powers*) dan hak (*rights*) yang didelegasikan pada suatu jabatan. Menurut Harold Koontz dan Cyril O'Donnel dalam bukunya, *The Principles of Management Authority* adalah suatu hak untuk memerintah / bertindak. G.R. Terry menerangkan bahwa wewenang adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu.

Menurut R.C.Davis dalam bukunya, *Fundamentals of Management: Authority/wewenang* adalah hak yang cukup, yang memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan suatu kewajiban tertentu. Jadi, wewenang adalah dasar untuk bertindak, berbuat dan melakukan kegiatan/aktivitas perusahaan. Tanpa wewenang orang-orang dalam perusahaan tidak dapat berbuat apa-apa.

Sedangkan fungsi diartikan menjadi sesuatu yang sudah sewajibnya dan harus dilakukan bagi seorang individu dalam suatu pekerjaannya, mungkin saja dalam aktifitas nya juga. Kesimpulan akhir bahwa fungsi dan wewenang memang memiliki perbedaan tetapi tetap dalam suatu hubungan seperti yang dikatakan oleh R.C Davis bahwa tanpa wewenang orang-orang di dalam perusahaan tidak dapat berbuat apa-apa. Dengan kata lain

penyertaan fungsi juga berhubungan dengan wewenang. Wewenang di bagi menjadi tiga, yaitu:

1. Wewenang lini

Adalah wewenang dimana atasan melakukannya atas bawahannya langsung. Yaitu atasan langsung memberi wewenang kepada bawahannya, wujudnya dalam wewenang perintah dan tercermin sebagai rantai perintah yang diturunkan ke bawahan melalui tingkatan organisasi.

2. Wewenang staff

Adalah hak yang dipunyai oleh satuan-satuan staf atau para spesialis untuk menyarankan, memberi rekomendasi, atau konsultasi kepada personalia ini.

3. Wewenang fungsional

Adalah wewenang anggota staf departemen untuk mengendalikan aktivitas departemen lain karena berkaitan dengan tanggung jawab staf spesifik.

Di dalam definisi fungsi dan wewenang di atas kita dapat membedakan antara fungsi dan wewenang. Fungsi dapat diartikan kegunaan atau jabatan pekerjaan yang dilakukan. Sedangkan wewenang merupakan suatu aktifitas dimana seseorang atau suatu posisi memanfaatkan sumber daya, maupun itu sumber daya manusia sekalipun untuk mencapai tujuan yang diharapkan dari suatu organisasi . Fungsi dan wewenang memiliki perbedaan yang jauh akan arti tetapi terlihat begitu berhubungan satu sama

lain. Fungsi merupakan suatu kegunaan atau jabatan pekerjaan yang dikerjakan seorang individu karena terjadinya suatu wewenang dari atasan yang berwenang yang hasil dari tugas tersebut akan berguna bagi kemajuan suatu organisasi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa fungsi merupakan jabatan seseorang dalam melakukan pekerjaannya dan memiliki wewenang untuk menghasilkan sebuah hasil bagi seorang individu yang hasilnya akan mengakibatkan kemajuan yang berarti bagi sebuah organisasi. (<http://amel-ameliaagustina.blogspot.com/2010/01/makalah-wewenang-lini-dan-staff.html>)

Wewenang juga dapat diartikan sebagai kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri. Kita juga perlu membedakan antara wewenang dan kewenangan. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang) adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja (Atmosudirdjo; 2006 : 78).

Wewenang pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan – kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan

para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektifitas kewenangan. Di satu pihak efektifitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, akan tetapi disisi lain, efektifitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya (Agustino; 2006 : 159)

2. **BPD**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu unsur dalam pemerintahan desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa adalah bukti pelibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa orde baru pelibatan masyarakat di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di laksanakan melalui pembentukan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Namun lembaga tersebut kurang berfungsi secara proporsional, hanya berfungsi sebagai tangan kanan dari Kepala Desa. Partisipasi masyarakat rendah dan pemerintahan diselenggarakan tidak demokratis. Hal ini dibuktikan dengan kekuasaan Kepala Desa yang dapat dikatakan analog dengan kekuasaan diktator atau raja absolut, sehingga masyarakat tidak leluasa menyalurkan aspirasinya. BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa dibentuk berdasarkan usulan masyarakat

desa yang bersangkutan. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Dalam UU No.32 Tahun 2004 telah terjadi perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa, seperti yang termuat dalam pasal 209 yang berbunyi: Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pada pasal 210 juga terdapat beberapa perubahan mengenai Badan Permusyawaratan Desa, seperti bunyi pasal 210 sebagai berikut:

- a. Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- b. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa.
- c. Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- d. Syarat dan cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam PERDA yang berpedoman pada peraturan pemerintah.

Menindak lanjuti UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, dimana didalamnya terdapat beberapa perubahan tentang Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Kabupaten Ponorogo mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan

Desa yang di dalamnya terdapat pasal-pasal yang berkaitan BPD. Pada pasal 7 berbunyi bahwa Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- b. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa; membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa; menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
- c. Memberi persetujuan pemberhentian/ pemberhentian sementara Perangkat Desa;
- d. Menyusun tata tertib BPD;

BPD mempunyai hak meminta keterangan kepada Pemerintah Desa; Menyatakan pendapat. Anggota BPD mempunyai hak :

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Desa;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih; dan
- e. Memperoleh tunjangan.

Mengenai pembentukan dan peresmian anggota BPD, diatur dalam pasal dua disebutkan syarat menjadi BPD. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
2. Anggota BPD terdiri dari unsur Ketua Rukun Warga, Ketua Rukun Tetangga, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.
3. Syarat lain untuk dapat dicalonkan menjadi anggota BPD adalah:
 - a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;
 - c. Terdaftar sebagai penduduk desa setempat sekurang-kurangnya selama 6 (enam bulan) secara berturut-turut;
 - d. Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan atau sederajat;
 - e. Berumur sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) tahun paling tinggi 60 tahun.
 - f. Sehat jasmani dan rohani.
 - g. Berkelakuan baik.
 - h. Mengenal desanya dan dikenal oleh masyarakat desa setempat.

- i. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD.
- j. bertempat tinggal di desa yang bersangkutan sekurang kurangnya selama 6 (enam bulan) secara berturut-turut.

Pada pasal 3, ditentukan jumlah anggota BPD yang ditentukan oleh jumlah anggota masyarakat di suatu desa. Dengan ketentuan sebagai berikut:

4. Jumlah Anggota BPD ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk desa yang bersangkutan dengan ketentuan:
 - a. Jumlah penduduk sampai dengan 1.500 jiwa, 5 (lima) orang anggota
 - b. Jumlah penduduk 1.501 sampai dengan 2.500 jiwa, 7 (tujuh) orang anggota.
 - c. Jumlah penduduk 2.501 sampai dengan 3.500 jiwa, 9 (sembilan) orang anggota.
 - d. Jumlah penduduk lebih dari 3.500 jiwa, 11 (sebelas) orang anggota

Calon Anggota BPD diusulkan dari masing-masing dukuh disesuaikan dengan jumlah penduduk dukuh bersangkutan. Dalam hal calon anggota BPD apabila tidak dapat dipenuhi, maka calon anggota BPD dapat diusulkan dari dukuh yang lain, namun tetap mewakili wilayah dukuh bersangkutan. Penetapan anggota BPD dilakukan dengan cara musyawarah mufakat yang dipimpin oleh Kepala Desa. Peserta yang ikut dalam musyawarah itu adalah pemerintah desa, ketua RW, ketua RT, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh masyarakat lainnya.

3. Pemerintahan Desa

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2005 tentang desa disebut bahwa : Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Indonesia.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota dan desa bukan perangkat dari pemerintah daerah. Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya desa dapat ditingkatkan menjadi kelurahan.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa adalah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa dan keputusan kepala desa.

Menurut PERDA Kabupaten Ponorogo Nomor 8 Tahun 2006, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintahan desa adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (PERDA Kabupaten Ponorogo Nomor 8 Tahun 2006).

Sedangkan fungsi dan peran BPD Desa dalam mendukung tata penyelenggaraan pemerintahan Desa ditunjukkan dengan dijalankannya dengan baik fungsi dan wewenang BPD yaitu pertama pengayoman adat dengan menjaga maupun mempertahankan nilai-nilai khas yang berkembang dalam masyarakat desa dengan cara bersama dengan kepala desa merancang, menyusun, dan membuat peraturan desa

4. Peraturan Desa

Peraturan desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh kepala desa bersama badan permusyawaratan desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa (pasal 55 pp no 72 tahun 2005). Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Menurut peraturan Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa. Peraturan desa yang wajib dibentuk berdasarkan PP No 72 tahun 2005 adalah Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (pasal 12 ayat 5) sebagai berikut :

- a. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat 3)
- b. Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (pasal 64 ayat 2)
- c. Peraturan desa tentang pengelolaan keuangan desa (pasal 76) peraturan desa tentang pembentukan Badan Milik Usaha Desa (pasal 78 ayat 2), apabila pemerintah desa membentuk BUMD.
- d. Peraturan desa tentang Pembentukan Badan Kerjasama (pasal 82 ayat 2)
- e. Peraturan desa tentang Lembaga Kemasyarakatan (pasal 89 ayat 2)

Selain peraturan desa yang wajib dibentuk seperti tersebut diatas, pemerintah desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain:

- a. Peraturan desa tentang pembentukan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa
- b. Peraturan desa tentang penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan kepala desa.
- c. Peraturan desa tentang penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa.
- d. Peraturan desa tentang pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa
- e. Peraturan desa tentang penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa.
- f. Peraturan desa tentang pungutan desa.

Dalam hal pembahasan rancangan Peraturan Desa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis (Pasal 57 PP No 72 Tahun 2005), dan Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 hari setelah ditetapkan (Pasal 58 PP No 72 Tahun 2005). Adapun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa yang

telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk di evaluasi.

Peraturan Desa yang dibuat oleh Kepala Desa bersama BPD harus memiliki karakter responsif. Aspirasi rakyat diakomodir baik oleh Kepala Desa maupun BPD dalam tahapan-tahapan legislasi yaitu inisiasi, sosio-politik dan yuridis. Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan yakni legislasi yaitu inisiasi, sosio-politik dan yuridis.

Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan yakni :

a. Tahap Inisiasi

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan Peraturan Desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari Pemerintah Desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut datang dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Kepala Desa, begitu juga sebaliknya apabila usulan tersebut datang dari Kepala Desa maka rancangan Peraturan Desa diserahkan kepada BPD. Artinya sama-sama mempunyai hak untuk mengajukan Peraturan Desa. BPD mengadakan rapat yang dihadiri oleh ketua-ketua bidang (bidang kemasyarakatan atau pemerintahan dan pembangunan). Untuk membahas pendapat tersebut apabila usulan tersebut disepakati perlu adanya Peraturan Desa,

maka hasil rapat tersebut dijadikan hasil pra-Rancangan Peraturan Desa.

Usulan Peraturan Desa dapat dari masukan anggota masyarakat yang secara langsung atau lewat BPD kemudian dari BPD baru dibahas semacam kepanitiaan kecil, kalau disetujui baru rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya Peraturan Desa, setelah itu dibuat Rancangan Peraturan Desa. Sebuah ide atau gagasan pembuatan Peraturan Desa harus dibahas terlebih dahulu melalui sidang pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi sebuah Rancangan Peraturan Desa atau tidak.

Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan Peraturan Desa menjadi Rancangan Peraturan Desa, maka Sekretaris BPD membuat Rancangan Peraturan Desa untuk diserahkan kepada Kepala Desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi Peraturan Desa. Setelah Kepala Desa menerima Rancangan Peraturan Desa, Kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas Rancangan yang disampaikan oleh BPD. Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, Kepala Desa dan perangkatnya sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud dengan perangkat Desa sesuai dalam pasal 12 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa terdiri dari Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan.

b. Tahap Sosio-Politis

Rancangan Peraturan Desa yang telah diterima oleh Pemerintah Desa, diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, Kepala Desa serta perangkat Desa. Peranan perangkat Desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima. Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya Peraturan Desa. Dalam rapat tersebut diadakan Tanya jawab Kepala Desa diberi Rancangan Peraturan Desa sebelum diadakan rapat pembahasan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh Ketua BPD, dan yang menetapkan Peraturan Desa adalah kepala Desa.

Rancangan Peraturan Desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan Kepala Desa, sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka Peraturan Desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi Peraturan Desa, sehingga Peraturan Desa yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa.

Pengambilan keputusan tentang Peraturan Desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

c. Tahap Yuridis.

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan Peraturan Desa maka langkah selanjutnya adalah Kepala Desa bersama BPD menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa sesuai Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Peraturan Desa berlaku sejak ada ketetapan dari Kepala Desa. Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatas merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah definisi yang merupakan perincian mengenai kegiatan peneliti dalam mengukur ataupun yang dipandang sebagai indikator-indikator suatu variabel dari peneliti tersebut (Effendi;1996). Salah satu unsur yang membantu peneliti adalah definisi operasional yang merupakan sebagai petunjuk tentang bagaimana suatu variabel diukur. Dengan membaca definisi opsional seorang peneliti akan mengetahui

pengukuran suatu variabel sehingga dapat diketahui baik dan buruknya (Surakhmad;1997)

Adapun indikator-indikator Implementasi BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa menurut Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah ditindak lanjuti dengan dikeluarkan Perda Kabupaten Ponorogo Nomor 8 tahun 2006 sebagai berikut

1. Fungsi BPD

- a. Pembuat Kebijakan Menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b. Fungsi Menyerap dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat Desa
- c. Fungsi pengawasan

2. Wewenang BPD

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- c. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- d. Menyusun tata tertib BPD

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Desa melibatkan unsur masyarakat yang ada melalui forum-forum komunikasi desa yang bersifat formal maupun informal sehingga kebijakan-kebijakan maupun dari pemerintah desa sesuai dengan aspirasi yang diinginkan dari masyarakat.

H. METODE PENELITIAN

1. Metode Penelitian

Dalam penelitian untuk mengungkapkan suatu permasalahan yang ada, diperlukan metode. Penggunaan metode penelitian sangat penting supaya dalam penelitian ini kita dapat memperoleh data sesuai dengan yang kita inginkan.

Adapun yang dimaksud dengan metode penelitian adalah suatu strategi menyeluruh untuk menemukan data-data yang diperlukan secara benar. Husein Umar (2001:21). Dengan demikian untuk mendapatkan data yang valid dan relevan agar lebih mendalam secara sistematis maka dalam hal ini peneliti menggunakan metode diskriptif kualitatif. Metode diskriptif kualitatif yaitu dapat diartikan sebagai pemecahan masalah yang diselidiki dengan dengan menggambarkan keadaan subyek atau obyek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang nampak atau sebagaimana adanya (Nawawi;2000:63)

Sedangkan penelitian kualitatif menurut (Bagdon & Taylor ; 1975) yang dikutip dari (Moleong ; 2002 : 3) adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis dan lisan dari orang atau pihak yang diamati. Sedangkan Sugiyono mendefinisikan metode kualitatif merupakan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang ilmiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik

pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi (Sugiyono; 2007 : 01). Dengan dasar tersebut, maka penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai fungsi dan wewenang BPD dalam pemerintahan di Desa Bangunrejo Kecamatan Sukorejo yang didukung oleh data-data tulis maupun data-data hasil wawancara.

2. Lokasi Penelitian

Alasan peneliti memilih lokasi tersebut karena :

Dengan pertimbangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), desa bangunrejo dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa mempunyai SDM yang kurang memadai sehingga tidak sesuai dengan fungsi dan wewenangnya.

3. Sumber Data Penelitian

Data adalah bahan keterangan tentang sesuatu objek penelitian yang diperoleh di lokasi penelitian (Bungin ; 2003 : 119). Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek dari mana data dapat diperoleh. Sumber data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data primer

Sumber data primer, diperoleh dari hasil penelitian di lapangan secara langsung dari pihak-pihak yang bersangkutan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder, untuk memperoleh sumber data sekunder penulis menggunakan teknik dokumentasi. Hal ini dapat dilakukan dengan mencari dan mengumpulkan data melalui informan secara tertulis ataupun gambar-gambar yang berhubungan dengan masalah-masalah penelitian

4. Penentuan Informan

Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian (Moleong; 2004 : 132). Informan yang dimaksud disini adalah pihak-pihak yang dapat memberikan informasi yang terkait dengan peran BPD dalam legislasi Peraturan Desa. Informan Penelitian yang dipergunakan diantaranya adalah dari :

1. Kepala Desa
2. Sekretaris Desa
3. Kaur Pemerintahan Desa
4. LPMD
5. Tokoh Masyarakat

Untuk memperoleh sumber data primer digunakan teknik wawancara dan observasi. Dengan metode *proposive sampling* bermaksud untuk menyaring sebanyak mungkin informasi dari berbagai sumber dan menggali informasi yang akan menjadi dasar teori yang muncul. (Moleong,2004 :132)

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara/Interview

Wawancara atau interview adalah metode yang digunakan seseorang untuk tujuan tertentu mencoba mendapatkan keterangan secara lisan dari informan secara langsung maupun tidak langsung dengan orang tersebut. (Husein Umar, 2001). Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh peneliti kepada informan dan jawaban dicatat atau direkam (Burhan Bungin, 2007 p.108).

b. Dokumentasi

Teknik yang digunakan penulis dengan pemanfaatan literatur / buku-buku, penelitian-penelitian sebelumnya, dan telaah dokumen yang terkait dengan permasalahan yang diteliti sebagai suatu acuan atau pedoman antara hasil yang diperoleh dari lapangan dengan teori disiplin ilmu yang ada.

Peneliti ini melakukan wawancara secara mendalam dan terarah kepada sumber atau informan secara langsung.

6. Analisa Data

Analisa data yang digunakan peneliti adalah analisa data kualitatif diskriptif, yang dimaksud kualitatif adalah data yang berbentuk kata-kata, kalimat-kalimat, narasi-narasi. Data ini berhubungan dengan kategorisasi, karakteristik berwujud pertanyaan atau berupa kata-kata.

Menurut Ridwan (2003:5) data kualitatif ini bersifat subyektif sebab data itu ditafsirkan lain oleh orang berbeda (Kriyantono,2006:39).

Sedangkan metode diskriptif adalah suatu metode yang menguraikan/menggambarkan sifat sesuatu yang tengah berlangsung pada saat riset dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala atau fenomena tertentu (Husain Umar,2001:22). Menurut Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Ukuran kejenuhan data ditandai dengan tidak diperolehnya lagi data atau informasi baru. Aktivitas dalam analisis meliputi **reduksi data** (*data reduction*), **penyajian data** (*data display*) serta **Penarikan kesimpulan dan verifikasi** (*conclusion drawing/ verification*).

Sejumlah peneliti kualitatif berupaya mengumpulkan data selama mungkin dan bermaksud akan menganalisis setelah meninggalkan lapangan. Cara tersebut untuk peneliti kualitatif salah, karena banyak situasi atau konteks yang tak terekam dan peneliti lupa penghayatan situasinya, sehingga berbagai hal yang terkait dapat berubah menjadi fragmen- fragmen tak berarti. Sehingga pekerjaan pengumpulan data bagi peneliti kualitatif harus langsung diikuti dengan pekerjaan menuliskan, mengedit, mengklasifikasikan, mereduksi, dan menyajikan

