

BAB II

TINJUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Peran Badan Permusyawaratan Desa

1. Pengertian Peran

Berdasarkan kamus ilmiah populer yang disusun oleh Tim Prima Pena memberikan pengertian peran sebagai berikut: “Peran” yakni laku; hal berlaku atau bertindak; pemeran; pelaku; pemain (film atau drama). Sedangkan peranan adalah fungsi, kedudukan; bagian kedudukan. Berbicara tentang peran, maka kita tidak menghindarkan diri dari persoalan status atau kapasitas seseorang atau suatu lembaga karena setiap status sosial atau jabatan yang diberikan kepada setiap orang atau kepada suatu institusi pasti disertai dengan kewenangan. Kewenangan atau peran yang harus dilaksanakan oleh orang atau institusi tersebut¹.

Teori peran adalah sebuah sudut pandang dalam sosiologi atau psikologi sosial yang menganggap sebagian besar aktivitas harian diperankan oleh kategori-kategori yang ditetapkan secara sosial (misalnya ibu, manajer, guru). Setiap peran sosial adalah serangkaian hak, kewajiban, harapan, norma, dan perilaku seseorang yang harus dihadapi dan dipenuhi. Model ini didasarkan pada pengamatan bahwa orang-orang bertindak dengan cara yang dapat diprediksikan, dan bahwa kelakuan

¹Soerhartono, Irawan, "Metode Penelitian Sosial", Remaja Rosdakarya, Bandung, Tahun 2000. hlm 10

seseorang bergantung pada konteksnya, berdasarkan posisi sosial dan factor-faktor lain.

Teater adalah metafora yang sering digunakan untuk mendeskripsikan teori peran. Meski kata “peran” sudah ada di berbagai bahasa Eropa selama beberapa abad, sebagai suatu konsep sosiologis, istilah ini baru muncul sekitar tahun 1920-an dan 1930-an. Istilah ini semakin menonjol dalam kajian sosiologi melalui karya teoretis *Mead*, *Moreno*, dan *Linton*. Dua konsep *Mead*, yaitu pikiran dan diri sendiri, adalah tradisi teoretis, ada serangkaian “jenis” dalam teori peran. Teori ini menempatkan persoalan-persoalan berikut mengenai perilaku sosial²:

- a. Pembagian buruh dalam masyarakat membentuk interaksi diantara posisi khusus heterogen yang disebut peran.
- b. Peran sosial mencakup bentuk perilaku “wajar” dan “diizinkan”, dibantu oleh norma sosial, yang umum diketahui dan karena itu mampu menentukan harapan.
- c. Peran ditempati oleh individu yang disebut “aktor”
- d. Ketika individu menyetujui sebuah peran sosial yaitu ketika mereka menganggap peran tersebut “sah” dan “konstruktif”, mereka akan memikul beban untuk menghukum siapapun yang melanggar norma-norma peran.

²Victor Situmorang, “*Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*”, Sinar Grafika, 1994, hlm.39

- e. Kondisi yang berubah dapat mengakibatkan suatu peran sosial dianggap kedaluwarsa atau tidak sah, yang dalam hal ini tekanan sosial berkemungkinan untuk memimpin perubahan peran.
- f. Antisipasi hadiah atau hukum serta kepuasan bertindak dengan cara prososial, menjadi sebab para agen patuh terhadap persyaratan peran.

Perbedaan dalam teori peran, di satu sisi ada sudut pandang yang lebih fungsional, yang dapat dibedakan dengan pendekatan tingkat lebih mikro berupa tradisi interaksionis simbolis. Jenis teori peran ini menyatakan bagaimana dampak tindakan individu yang saling terkait terhadap masyarakat, serta bagaimana suatu sudut pandang teori peran dapat diuji secara empiris. Kunci pemahaman teori ini adalah bahwa konflik peran terjadi ketika seseorang diharapkan melakukan beberapa peran sekaligus yang membawa pertentangan harapan³.

Menurut Soekanto, Peran adalah: Aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran. Konsepsi peran mengandaikan seperangkat harapan. Kita diharapkan untuk bertindak dengan cara-cara tertentu dan mengharapkan orang lain untuk bertindak dengan cara-cara tertentu pula.

Konsep tentang peran (*role*) menurut Komaruddin dalam buku

“Ensiklopedia Manajemen” mengungkapkan sebagai berikut :

- 1) Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.

³ Ibid.hlm 41

- 2) Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
- 3) Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
- 4) Fungsi yang diharapkan atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
- 5) Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat⁴.

Peranan merupakan penilaian sejauh mana fungsi seseorang atau bagian dalam menunjang usaha pencapaian tujuan yang ditetapkan atau ukuran mengenai hubungan 2 (dua) variabel yang mempunyai hubungan sebab akibat.

Seorang aktor adalah suatu batasan yang dirancang oleh aktor lain, yang kebetulan sama-sama berada dalam suatu batasan yang dirancang oleh aktor lain, yang kebetulan sama-sama berada dalam satu "penampilan/unjuk peran (*role performance*)". Pada dasarnya ada dua paham yang dipergunakan dalam mengkaji teori peran yakni paham strukturalis dan paham interaksionis. Paham strukturalis lebih mengaitkan antara peran-peran sebagai unit kultural, serta mengacu keperangkat hak dan kewajiban, yang secara normatif telah direncanakan oleh sistem budaya. Sistem budaya tersebut, menyediakan suatu sistem operasional, yang menunjuk pada suatu unit dan struktur sosial. Pada intinya, konsep struktur menonjolkan suatu kondisi pasif-statis, baik pada aspek permanensi maupun aspek saling-kait antara posisi satu dengan lainnya. Paham interaksionis, lebih memperlihatkan konotasi aktif-dinamis

⁴Komaruddin, "Ensiklopedia Manajemen", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 74

dari fenomena peran terutama setelah peran tersebut merupakan suatu perwujudan peran (*role performance*), yang bersifat lebih hidup serta lebih organis, sebagai unsur dari sistem sosial yang telah diinternalisasi oleh *self* dari individu pelaku peran. Dalam hal ini, pelaku peran menjadi sadar akan struktur sosial yang didudukinya. Karenanya ia berusaha untuk selalu nampak dan dipersepsi oleh pelaku lainnya sebagai “tak menyimpang” dari harapan yang ada dalam masyarakatnya.

Suatu organisasi harus memastikan bahwa peran-peran telah didefinisikan dengan jelas. *Scott et al* dalam konferensi menyebutkan lima aspek penting dari peran, yaitu⁵ :

- a) Peran bersifat impersonal: posisi peran itu sendiri akan menentukan harapannya, bukan individunya.
- b) Peran itu berkaitan dengan perilaku kerja (*task behavior*) yaitu, perilaku yang diharapkan dalam suatu pekerjaan tertentu.
- c) Peran itu sulit dikendalikan (*role clarity dan role ambiguity*).
- d) Peran itu dapat dipelajari dengan cepat dan dapat menghasilkan beberapa perubahan perilaku utama.
- e) Peran dan pekerjaan (*jobs*) itu tidaklah sama seseorang yang melakukan satu pekerjaan bisa saja memainkan beberapa peran.

2. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa.

⁵ Ridwan HR, “*Hukum Administrasi Negara*”. Jakarta: Raja Grafindo, 2006, hlm.18

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 BPD mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Kewenangan yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, BPD sebagai lembaga legislasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh Pemerintah Desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi

peraturan desa. Disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis. Sebagai lembaga pengawasan, BPD memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa. Selain itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan⁶.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang merupakan perubahan atas peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang pemerintah desa, yang dimaksud Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah :

“BPD mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan kinerja kepala desa”

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan sebuah organisasi perwakilan yang dibentuk untuk mengawasi kinerja Pemerintah Desa. Organisasi adalah kerjasama manusia sebagai unsur pokok dari apa yang disebut dengan administrasi yang dilihat dari sisi terjadinya atau dari bentuk terjadinya. Sebagai bentuk kerja sama manusia, sangat dimungkinkan keberadaan organisasi dalam keberagaman bentuk, dan

⁶ Ndraha, Taliziduhu, “*Pembangunan Desa dan Administrasi Pemerintahan Desa*”, Yayasan Karya Dharma, Jakarta, 1985.hlm 19

ketika pemikiran demikian maka terbentuknya organisasi adalah tergantung dari sisi mana berkeinginan untuk memahami perlunya keberadaan suatu organisasi.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan juga perwujudan demokrasi di desa. Demokrasi yang dimaksud bahwa agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus selalu memperhatikan aspirasi dari masyarakat yang diartikulasi dan diagregasikan oleh BPD dan Lembaga Kemasyarakatan lainnya. Badan ini merupakan lembaga legislatif di tingkat desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini. Perubahan ini di dasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas⁷.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD sebagai wadah musyawarah yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan tugas dan

⁷ *Ibid.* hlm 23

fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat. Sehubungan dengan tugas dan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama kepala desa menetapkan peraturan desa sesuai dengan aspirasi yang ada dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi masyarakat dapat ditetapkan dalam bentuk peraturan desa tapi harus melalui proses sebagai berikut⁸:

- 1) Artikulasi adalah penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD;
- 2) Agregasi adalah proses mengumpulkan, mengkajidan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi perdes;
- 3) Formulasi adalah proses perumusan rancangan peraturan desa yang dilakukan oleh BPD dan/atau oleh pemerintah desa;
- 4) dan konsultasi adalah proses dialog bersama antara pemerintah desa dan BPD dengan masyarakat.

Peraturan desa dapat ditetapkan melalui proses dan tahapan tersebut diatas, hal ini dilakukan agar peraturan yang di tetapkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.

Materi yang di atur dalam peraturan desa harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada, seperti⁹ :

⁸Ndraha Taliziduhu, Loc.Cit.hlm 23

⁹Skripsi Marwin, Loc.Cit.hlm 25

- a) Landasan hukum materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa mempunyai landasan hukum;
- b) Landasan filosofis materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki yang dianut di tengah-tengah masyarakat;
- c) Landasan sosiologis materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat;
- d) Landasan politis materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

3. Susunan Keanggotaan dan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa

Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terdiri dari wakil penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam hal ini seperti ketua rukun warga, pemangku adat dan tokoh masyarakat. Masa jabatan BPD 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mencapai tujuan mensejahterahkan masyarakat desa, masing-masing unsur pemerintahan desa, Pemerintah Desa dan BPD, dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan mendapat dukungan dari unsur yang lain. Oleh karena itu hubungan

yang bersifat kemitraan antara BPD dengan pemerintah desa harus di dasari pada filosofi antara lain :

- a. Adanya kedudukan yang sejajar diantara yang bermitra;
- b. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai;
- c. Adanya prinsip saling menghormati;
- d. Adanya niat baik untuk membantu dan saling mengingatkan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung azas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1(satu) kali masa jabatan berikutnya. Syarat dan ata cara penetapan anggota dan pimpinan BPD diatur dalam Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Desa. Terdapat beberapa jenis hubungan antara pemerintah desa dan BPD. Pertama, hubungan dominasiartinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua.

Kedua, hubungan sub ordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama. Ketiga, hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua selevel dimanamereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai. Dalam pencapaian tujuan mensejahterakan masyarakat desa, masing-masing unsur Pemerintah Desa dan BPD dapat menjalankan fungsinya dengan mendapat dukungan dari masyarakat setempat. Dalam menetapkan Peraturan Desa bersama-sama dengan Pemerintah Desa. Setelah BPD dan Kepala Desa mengajukan rancangan Peraturan Desa kemudian akan dibahas bersama dalam rapat BPD dan setelah mengalami penambahan dan perubahan, kemudian rancangan Peraturan Desa tersebut disahkan dan disetujui serta ditetapkan sebagai Peraturan Desa. Dalam menetapkan peraturan desa, antara BPD dan Kepala Desa sama-sama memiliki peran yang sangat penting antara lain sebagai berikut :

- 1) BPD menyetujui dikeluarkannya Peraturan Desa.
- 2) Kepala Desa menandatangani Peraturan Desa tersebut.
- 3) BPD membuat berita acara tentang Peraturan Desa yang baru ditetapkan.
- 4) BPD mensosialisasikan Peraturan Desa yang telah disetujui pada masyarakat melalui kepala dusun ataupun mensosialisasikannya secara langsung untuk diketahui dan dipatuhi serta ditentukan pula tanggal mulai pelaksanaannya.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menetapkan Peraturan Desa yaitu menampung usulan-usulan baik yang berasal dari BPD maupun Kepala Desa dimana usulan tersebut dapat menjadi dasar atau patokan dalam menjalankan Pemerintahan Desa. Setelah itu, usulan-usulan tersebut dibahas dan dievaluasi, terhadap hasil evaluasi tersebut kemudian dilakukan penetapan bersama dalam bentuk rancangan untuk selanjutnya dirumuskan dalam bentuk Peraturan Desa. Dalam tahap pembentukan Peraturan Desa, gagasan atau usulan-usulan lebih banyak berasal dari Kepala Desa dibandingkan dari pihak BPD. Hal ini dikarenakan faktor pengetahuan dan wawasan BPD yang dirasa masih minim dan juga karena Kepala Desa yang terpilih sudah lebih mengetahui tentang keadaan dan kondisi desa tersebut. Proses pembuatan Peraturan Desa mulai dari merumuskan peraturan desa sampai pada tahap menetapkan Peraturan Desa yang dilakukan bersama-sama dengan pemerintah desa¹⁰.

Permendagri No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa, memberi amanah kepada pemerintah desa untuk menyusun program pembangunannya sendiri. Forum perencanaannya disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa). Melalui proses pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan desa, diharapkan upaya

¹⁰Heri Susanto, "pengertian desa dan ciri-cirinya", dalam, <http://id.shvoong.com/social-sciences/1995187-pengertian-desa-dan-ciri-cirinya> Diakses pada tanggal 19 April 2017 pada pukul 11.06 Wib)

peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata dan berkeadilan lebih bisa tercapai.

Adapun tahap penyusunan RPJMDes secara lebih Detail Runtutan proses kegiatan dalam penyusunan RPJMDes Desa Ketiwijayan sebagai berikut :

a. MUSDUS/ Penjaringan Masalah dan Potensi.

Proses penjaringan masalah dilakukan oleh Tim Perencanaan Partisipatif yang terdiri dari LKMD, Tokoh Masyarakat, relawan dan Unsur Pemerintah Desa serta BPD. Dalam konteks ini, tim Perencanaan Partisipatif bertanggung jawab secara institusional kepada LKMD, dan kepada publik lewat mekanisme Lokakarya Desa. Untuk menggali data potensi dan masalah yang ada di Desa, Tim Perencanaan Partisipasi menggunakan tiga alat dengan metode PRA sebagai berikut : Sketsa Desa, Kalender Musim, diagram kelembagaan, Anggota Rumah Tangga Miskin (A-RTM) Pra Sejahtera dan Sejahtera. Proses penjaringan masalah dan potensi ini dilakukan dalam pertemuan dusun (Musyawarah Dusun) yang dihadiri oleh Kepala Dusun, Tokoh Masyarakat, Tokoh Pemuda, Tokoh Perempuan serta masyarakat dari dusun tersebut.

b. Musyawarah Perencanaan Partisipatif tingkat Desa.

Proses penyusunan program dan kegiatan dilakukan dalam Musrenbang di Tingkat Desa dengan tahapan sebagai berikut :

1) Mengelompokkan masalah-masalah dari hasil musyawarah Dusun.

- 2) Menyusun Sejarah Desa
- 3) Menyusun Visi Misi Desa
- 4) Membuat skala prioritas, pembuatan skala prioritas ini bertujuan untuk mendapatkan skala prioritas masalah yang harus segera dipecahkan. Adapun tehnik yang digunakan adalah dengan menggunakan ranking dan pembobotan.
- 5) Menyusun alternatif tindakan pemecahan masalah, setelah semua masalah diranking berdasarkan kriteria yang disepakati bersama, tahap selanjutnya adalah menyusun alternatif tindakan yang layak. Kegiatan ini mempunyai tujuan untuk mendapatkan alternatif tindakan pemecahan masalah dengan memperhatikan akar penyebab masalah dengan potensi yang ada.
- 6) Menetapkan rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa. Dalam tahapan ini juga dipisahkan mana Pembangunan Skala Desa dan Pembangunan Skala Kabupaten. Hasil yang dicapai dalam lokakarya ini adalah tersusunnya draf RPJMDes.

c. Musrenbang Desa-Pembahasan Draf RPJMDes

Pada tahap selanjutnya dari Lokakarya Perencanaan Partisipatif oleh Tim Perencanaan Partisipatif hasil yang yang dicapai masih berupa draf Dokumen RPJMDes, yang oleh LKMD kemudian dikonsultasikan kepada publik melalui musrenbang Desa untuk mendapatkan tanggapan/masukan dari masyarakat serta narasumber,

usulan atau masukan dari masyarakat yang disetujui oleh forum akan ditambahkan dalam Dokumen RPJMDes.

d. Pengesahan RPJMDes

Draf RPJMDes yang sudah direvisi kemudian ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD menjadi Peraturan Desa Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa Ketiwijayan Kecamatan Bayan Kabupaten Purworejo.

e. Sosialisasi RPJMDesa

Sosialisasi RPJMDesa dilakukan di tiap dusun melalui pertemuan-pertemuan rutin serta ditempelkan di papan informasi yang ada, baik papan informasi Dusun dan Desa. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dilapangan, maka diperoleh data bahwa semua responden mengatakan bahwa Badan Permasyarakatan Desa (BPD) bersama dengan Kepala Desa pernah menetapkan Peraturan Desa¹¹.

4. Pemerintah Desa

Dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 yang diubah menjadi UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dipecahkan menjadi Undang Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah

¹¹ Dadang Juliantara, *“Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa”*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2010 hlm.47

yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten atau kota. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepala desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedangkan desa diluar desa geneologis yaitu desa desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan desa itu sendiri.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu kepala desa dengan persetujuan BPD mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah,

sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara atau sengketa dari para warganya. Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan, dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintahan kelurahan yang berada didalam daerah kabupaten dan/atau daerah kota.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengatur dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, sepertidalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa¹².

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada BPD, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menanyakan dan atau meminta

¹²Dedy Supriady Bratakusumah, et all, "*Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.hlm 35

keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang berhubungan dengan pertanggung jawaban tersebut¹³.

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.

Desa adalah wilayah yang penduduknya saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang sama, dan mempunyai tatacara sendiri dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Desa merupakan garda depan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia yang keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis di daerah. Peranan masyarakat desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan dalam Pemerintah Desa sekaligus merupakan ujung tombak implementasi kehidupan demokrasi bagi setiap warganya¹⁴.

Menurut kamus Wikipedia bahasa Indonesia Pemerintah menurut etimologi berasal dari kata“Perintah”, yang berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari Pemerintahan adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu masyarakat yang memiliki cara dan strategi yang berbeda-beda dengan tujuan agar masyarakat tersebut dapat tertata dengan baik.

¹³Heri Susanto,Loc.Cit

¹⁴ Dadang Julianto,dalam Purwo Santoso, "*Merubah Watak Negara, Strategi Penguatan Partisipasi Desa*",Lappera Pustaka Utama,Yogyakarta,hlm.20

Begitupun dengan keberadaan pemerintahan desa yang telah dikenal lama dalam tatanan pemerintahan di Indonesia bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka. Sementara itu dalam sistem pemerintahan Indonesia juga dikenal pemerintahan desa dimana dalam perkembangannya desa kemudian tetap dikenal dalam tata pemerintahan di Indonesia sebagai tingkat pemerintahan yang paling bawah dan merupakan ujung tombak pemerintahan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu juga banyak ahli yang mengemukakan pengertian tentang desa diantaranya menurut Roucek dan Warren yang mengemukakan mengenai pengertian desa yaitu desa sebagai bentuk yang diteruskan antara penduduk dengan lembaga mereka di wilayah tempat dimana mereka tinggal yakni di ladang-ladang yang berserak dan di kampung-kampung yang biasanya menjadi pusat segala aktifitas bersama masyarakat berhubungan satu sama lain, bertukar jasa, tolong-menolong atau ikut serta dalam aktifitas-aktifitas sosial”.

Widjaja mengemukakan mengenai pengertian dari desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa dimana landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Terkhusus mengenai bentuk desa di Kabupaten Purworejo, Koentjaraningrat mengemukakan bahwa desa sekarang merupakan kesatuan-kesatuan administratif, gabungan-gabungan sejumlah kampung-

kampung lama yang disebut desa-desa gaya baru. Selain itu tinjauan tentang desa juga banyak ditemukan dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang memberikan penjelasan mengenai pengertian desa yang dikemukakan bahwa:

Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa :

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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”.

Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa :

“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”.

Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa :

“Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai administrasi penyelenggara pemerintahan desa”.

Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (hasil revisi dari Undang-undang No. 22 Tahun 1999) pasal 202 menjelaskan pemerintah desa secara lebih rinci dan tegas yaitu bahwa pemerintah terdiri atas Kepala Desa dan

Perangkat Desa, adapun yang disebut perangkat desa disini adalah Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan, seperti Kepala Urusan, dan unsur kewilayahan seperti Kepala Dusun atau dengan sebutan lain. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui surat keterangan persetujuan dari BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan camat. Adapun Perangkat Desa dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban melaksanakan koordinasi atas segala pemerintahan desa, mengadakan pengawasan, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas masing-masing secara berjenjang. Apabila terjadi kekosongan perangkat desa, maka Kepala Desa atas persetujuan BPD mengangkat pejabat perangkat desa.

Desa tidak lagi merupakan level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan daerah tetapi menjadi *independent community*, sehingga setiap warga desa dan masyarakat desanya berhak berbicara atas kepentingannya sendiri dan bukan dari atas ke bawahan seperti selama ini terjadi. Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabungkan dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Di desa dibentuk pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab pada BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan

tugas tersebut kepada bupati. Dalam menjalankan pemerintah desa, pemerintah desa menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi. Sedangkan dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya, kepala desa:

- a. Bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD; dan
- b. Menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati tembusan Camat.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai penanggung jawab utama dalam bidang pembangunan Kepala Desa dapat dibantu lembaga kemasyarakatan yang ada didesa, sedangkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sekretaris desa, kepala seksi, dan kepala dusun berada dibawah serta tanggung jawab kepada Kepala Desa, sedang kepala urusan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris desa¹⁵.

Undang-Undang Nomor. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Pasal 209, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa adalah sebagai berikut:

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan atau pemerintah kabupaten atau kota

¹⁵ Rakhmat Bowo Soeharto, "Otonomi Desa Pasca Reformasi Dalam Kerangka Hukum Tata Negara, Seminar Dinamika Desa Di Era Otonomi Daerah", Pusat Kajian Kebijakan dan Strategi Pembangunan FISIP UNDIP, Semarang, 2006, hlm 6

- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa¹⁶.

B. Tinjauan Umum Tentang Pembangunan Desa

1. Pengertian Pembangunan Desa

Menurut Solihin pembangunan adalah Suatu usaha untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat yang dilakukan secara terencana dan berkelanjutan, dengan mempertimbangan kemampuan sumber daya, kemajuan teknologi dan memperhatikan perkembangan global. Lebih lanjut Siagian menegaskan Pertama : Bahwa pembangunan merupakan suatu proses atau kegiatan yang terus menerus dilaksanakan. Kedua : Bahwa pembangunan merupakan usaha yang secara sadar dilaksanakan. Ketiga : Bahwa pembangunan dilakukan secara terencana dan perencanaan itu berorientasi kepada pertumbuhan dan perubahan. Keempat : Bahwa pembangunan masyarakat kepada modernitas/sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik dari sebelumnya serta kemampuan untuk lebih menguasai alam lingkungan dalam rangka usaha peningkatan kemampuan swasembada dan mengurangi ketergantungan pada pihak lain. Kelima : Bahwa modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat multi dimensional, artinya bahwa modernitas itu mencakup semua aspek kehidupan Pembangunan pedesaan adalah suatu proses yang berlangsung terus-menerus dan terencana untuk memperbaiki dan meningkatkan

¹⁶Skripsi Marwin.Op.Cit.hlm 27

kehidupan masyarakat pedesaan dalam berbagai aspek ekonomi, politik dan sosial budaya, dengan melibatkan interaksi komponen-komponen yang ada dipedesaan itu sendiri.

Pembangunan pedesaan akan nampak dari perubahan atau pertumbuhan pedesaan itu sendiri, oleh karena itu pembangunan pedesaan merupakan pertumbuhan pedesaan-desa dari desa swadaya menjadi desa swakarsa dan menuju terbuktinya desa swasembada. Berdasarkan kerangka teori di atas bahwa pembangunan pedesaan tidak terlepas dari peran Pemerintah Desa dalam hal ini Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai salah satu unsur Pemerintah Desa yang bersama-sama dengan Kepala Desa menentukan arah pembangunan melalui penetapan kebijakan, penyaluran aspirasi masyarakat dan pengawasan pelaksanaan pembangunan¹⁷.

2. Fungsi dan Tujuan Pembangunan

Arah Kebijakan dan Strategi Pengembangan Perdesaan Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, tujuan pembangunan desa adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, membangun potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, pada periode tahun 2015-2019 pembangunan perdesaan diarahkan untuk penguatan desa dan

¹⁷Marbun B.N, "*Pengertian Pedesaan*", Bandung : PT. Mandar maju.,2006.hlm 32

masyarakatnya, serta pengembangan pusat-pusat pertumbuhan di perdesaan untuk mendorong pengembangan perdesaan berkelanjutan yang memiliki ketahanan sosial, ekonomi, dan ekologi serta mendorong keterkaitan desa-kota. Kebijakan pembangunan perdesaan tahun 2015-2019 dilakukan dengan strategi sebagai berikut:

a. Pengembangan Penghidupan Berkelanjutan Bagi Masyarakat Miskin dan Rentan di Desa :

- 1) Meningkatkan peran dan kapasitas pemerintah daerah dalam memajukan ekonomi masyarakat miskin dan rentan.
- 2) Meningkatkan kapasitas masyarakat miskin dan rentan dalam pengembangan usaha berbasis potensi lokal;
- 3) Memberikan dukungan bagi masyarakat miskin dan rentan melalui penyediaan lapangan usaha, dana bergulir, kewirausahaan, dan lembaga keuangan mikro¹⁸.

b. Peningkatan Ketersediaan Pelayanan Umum dan Pelayanan Dasar Minimum di Perdesaan :

- 1) Memenuhi kebutuhan dasar masyarakat perdesaan dalam hal perumahan, sanitasi (air limbah, persampahan, dan drainase lingkungan) dan air minum.
- 2) Memenuhi kebutuhan dasar masyarakat perdesaan dalam bidang pendidikan dan kesehatan dasar (penyediaan sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan serta tenaga pendidikan

¹⁸ Rakhmat Bowo Soeharto, Loc.Cit.hlm 8

dan kesehatan). Meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana dasar dalam menunjang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat perdesaan yang berupa akses ke pasar, lembaga keuangan, dan toko saprodi pertanian/perikanan.

3) Meningkatkan kapasitas maupun kualitas jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, dan jaringan transportasi.

c. Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Perdesaan :

1) Meningkatkan keberdayaan masyarakat perdesaan, melalui fasilitasi dan pendampingan berkelanjutan dalam perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan desa.

2) Meningkatkan keberdayaan masyarakat adat, melalui penguatan lembaga adat dan Desa Adat, perlindungan hak-hak masyarakat adat sesuai dengan perundangan yang berlaku.

3) Meningkatkan keberdayaan masyarakat melalui penguatan sosial budaya masyarakat dan keadilan gender(kelompok wanita, pemuda, anak, dan TKI)

d. Perwujudan Tata Kelola Desa yang Baik :

1) Mempersiapkan peraturan teknis pendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No 43/2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa.

2) Memfasilitasi peningkatan kapasitas pemerintah desa.

- 3) Memfasilitasi peningkatan kapasitas BPD dan lembaga-lembaga lainnya di tingkat desa.
 - 4) Mempersiapkan data, informasi, dan indeks desa yang digunakan sebagai acuan bersama dalam perencanaan dan pembangunan, serta monitoring dan evaluasi kemajuan perkembangan desa.
 - 5) Memastikan secara bertahap pemenuhan alokasi Dana Desa. Memfasilitasi kerjasama antar desa.
- e. Perwujudan Kemandirian Pangan dan Pengelolaan SDA-LH yang Berkelanjutan dengan Memanfaatkan Inovasi dan Teknologi Tepat Guna di Perdesaan :
- 1) Mengendalikan pemanfaatanruang kawasan perdesaan melalui redistribusi lahan kepada petani/nelayan (*land reform*), serta menekan laju alih fungsi lahan pertanian, kawasan pesisir dan kelautan secara berkelanjutan
 - 2) Memfasilitasi peningkatan kesadaran masyarakat dalam mewujudkan kemandirian pangan dan energi perdesaan.
 - 3) Memfasilitasi peningkatan kesadaran masyarakat dalam pemanfaatan, pengelolaan, dan konservasi SDA dan lingkungan hidup yang seimbang, berkelanjutan, dan berwawasan mitigasi bencana.
- f. Pengembangan Ekonomi Perdesaan :

- 1) Meningkatkan kegiatan ekonomi desa yang berbasis komoditas unggulan, melalui pengembangan rantai nilai, peningkatan produktivitas, serta penerapan ekonomi hijau.
- 2) Menyediakan dan meningkatkan sarana dan prasarana produksi, pengolahan, dan pasar desa.
- 3) Meningkatkan akses masyarakat desa terhadap modal usaha, pemasaran dan informasi pasar.
- 4) Mengembangkan lembaga pendukung ekonomi desa seperti koperasi, dan BUMDesa, dan lembaga ekonomi mikro lainnya¹⁹.

¹⁹Muhammad Zainuddin Abdollah , "*Menuju Pembangunan Desa*", Dalam http://www.kompasiana.com/muhammadzainuddinabdollahi/menuju-pembangunan-desa-2015-2019_54f94618a33311ef048b4ab1 diakses pada tanggal 25 April 2017 Pukul 12.40 Wib