BAB 6

PERUBAHAN YANG MENANDAI RELASI KEKUASAAN BPD-KEPALA DESA

Pembahasan yang akan disajikan pada bab 6 ini didasarkan pada hal-hal yang telah diuraikan pada bab 4 tentang deskripsi desa Noman sebagai konteks sosial, bab 5 tentang perkembangan institusi BPD di desa penelitian. Hal ini disebabkan karena relasi kekuasaan *(power relation)* seseorang banyak dipengaruhi oleh lingkungan *(setting)* di mana ia menjalankan kekuasaannya

Untuk memberikan pemahaman yang baik terhadap relasi kekuasaan BPD-kepala desa dalam transformasi maka berikut ini akan didekati konteks lokal sebagai sumber relasi kekuasaan BPD-kepala desa.

Untuk mengetahui dan memahami lebih mendalam bagaimana relasi kekuasaan BPD-kepala desa dan perubahan yang menandainya dalam penerapan transformasi sosial, BPD melakukan tindakan melaksanakan (memposisikan) dalam kasus: penyusunan dan penetapan peraturan desa, penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD), pelaksanaan peraturan desa, pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa, dan partisipasi masyarakat.

6.1 Konteks Sosial yang Melatarbelakangi Pengurus BPD sebagai Sumber Basis Relasi Kekuasaan dengan Kepala Desa

Ungkapan klasik Lord Acton dalam *Essays on Freedom and Power* (1907) yang berbunyi: *Power tends to corrupt, absolute power corrupts*

absolutely, selain menunjukkan pemaknaan yang sempit (keliru) tentang kekuasaan, sekaligus menunjukkan aspek sumber kekuasaan yang formal yaitu kedudukan atau posisi yang dipegang seseorang. Semakin tinggi kedudukan atau posisi seseorang dalam hierarki organisasi maka terbuka kesempatan yang luas pemegang kekuasaan *(power holder)* tersebut untuk menyalahgunakan kekuasaannya *(abuse of power)*. Pada pemerintahan yang terpusat dan otokratis, pemegang kekuasaan memang bisa bertindak sewenang-wenang dengan mengandalkan sumber kekuasaan posisinya yang besar dan kuat. Sebaliknya, pada pemerintahan yang tidak terpusat (desentralisasi) dan demokratis, pemegang kekuasaan akan mengontrol dan mendisiplinkan kekuasaannya dengan mempertimbangkan sumber dan pusat kekuasaan yang lain.

Pandangan netral (ambivalen) tentang kekuasaan akhir-akhir ini lebih banyak diterima. Misalnya Lukes dalam *Power: A Radical View-nya* melihat kekuasaan itu bisa bersifat kejam tetapi juga bersifat baik. Kekuasaan bisa sangat menakutkan kalau dipegang seseorang dan dipergunakan secara salah, berlebihan, dan koersif otoritatif. Sebaliknya, kekuasaan bisa sangat menguntungkan bila pemegangnya tidak diktatorial dan tidak dipergunakan untuk kepentingan dirinya sendiri *(personalized power concern)*, tetapi dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat *(socialized power concern)*. Jadi, kekuasaan itu bisa baik dan buruk, menguntungkan atau merugikan, sangat bergantung pada pemegang dan penggunanya.

Robbins (1986:274-275) dengan tegas menyebut *personality traits* sebagai salah satu sumber kekuasaan selain kedudukan, keahlian, dan

kesempatan. Ini berbeda dengan hasil kajian Anderson (1984:49) tentang kekuasaan dalam budaya Jawa. Ia menyatakan, bahwa menurut pemikiran Barat sumber-sumber kekuasaan itu bersifat heterogen seperti kekayaaan, status, sosial, jabatan formal, organisasi, senjata, jumlah penduduk, *dan sebagainya*. Sedangkan menurut tradisi Jawa, masih menurut Anderson, sumber kekuasaan itu bersifat *homogen* dan memperolehnya dilakukan lewat praktik yoga, semedi, atau bertapa dengan keras. Dari dikotomi sumber kekuasaan di atas (Barat dan Jawa), mungkin justru hanya pandangan budaya Jawa yang melihat kekuatan karakteristik (dari hasil pertapa/semedi) sebagai sumber kekuasaan pemimpin, sedangkan pandangan Barat condong lebih bersifat organisasional dan posisional. Tesis Anderson ini telah banyak mendapat kritik.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan terhadap transformasi sosial yang menandai relasi kekuasaan BPD-Kepala desa berupa sumber basis relasi kekuasaan sebagian pengurus BPD desa Noman, berikut akan diterangkan konteks lokal (pendidikan, ekonomi dan pengaruh) yang menjadi sumber basis relasi kekuasaan pengurus BPD Desa Noman.

Sebagian besar anggota BPD Desa Noman berpendidikan SLTA yaitu sebanyak 8 orang (61,5 %)(lihat pada bab 5 tabel 5.8). Sedangkan yang lainnya berpendidikan SD dan SLTP. Hal ini menandakan bahwa tingkat pendidikan anggota BPD desa Noman masih tergolong sedang, namun demikian sebagian besar dari pengurus BPD tersebut lama mengenyam pendidikan di perguruan tinggi seperti (M.Luth, Dinil, Asri, Amari, dan Yamin), namun mereka tidak sampai menyelesaikannya (droup aut) dan sebagian lagi

dan pondok pesantren seperti (Ismail S, Solihin, Aswan), dengan demikian kapabilitas dan kemampuan mereka dalam pendidikan tidak perlu diragukan. Hal ini seperti tertuang dalam hasil wawancara peneliti dengan subjek penelitian; pengurus BPD tersebut memiliki kemampuan yang lebih dari cukup untuk menjadi wakil rakyat di desa ini walaupun secara formal pendidikan mereka rata-rata SLTA, tetapi mayoritas mereka punya bobot di atas rata-rata. (Wawancara 29 April 2004). Dengan demikian dari kemampuan di bidang pendidikan sangat menentukan mereka di dalam melaksanakan tugas-tugas sebagai anggota BPD (wakil masyarakat desa).

Ada pun keadaan ekonomi anggota BPD Npman sebelum dan sesudah menjadi anggota BPD sesuai dengan temuan di lapangan dapat di paparkan sebagai berikut; 1) ketua BPD (M.Luth); memiliki rumah, kebun karet, sawah, sepeda motor, kebun sawit. 2) wakil ketua I (Ismail P); memiliki rumah, kebun karet, motor air, kebun sawit, sepeda motor. 3) wakil ketua II (Dinil); memiliki rumah, tanah lading, kebun karet, peternak kambing, sepeda motor, mesin padi. 4) anggota (Asri); memiliki rumah, mobil, kebun karet, pedagang, sawah, peternak kerbau. 5) anggota (Yamin); memilki rumah, kebun sawit, kebun karet, peternak kerbau, sepeda motor, motor air. 6) anggota (Amari); memiliki rumah, kebun karet, mobil, sawah, pedagang, sepeda motor. 7) anggota (Fahrul) memiliki rumah, kebun karet, kebun kelapa, mesin padi, sepeda motor, motor air, peternak ikan. 8) anggota (Bustomi); memiliki rumah, kebun karet, pedagang, sepeda motor, sawah, kebun sawi. 9) anggota (Zakaria); memiliki rumah, mobil, kebun karet, kebun sawit, peternak kambing. 10) anggota (Aswan); memiliki rumah, kebun karet,

sepeda motor, kebun sawit, pedagang, peternak kambing. 11) anggota (Solihin); memiliki rumah, kebun karet, tanah sawah, tanah ladang, mesin padi, peternak ikan, sepeda motor. 12) anggota (Ismail SY): memiliki rumah, mobil, kebun karet, kebun sawit, pedagang. 13) anggota (Soli); memiliki rumah, kebun karet, motor air, peternak kerbau, pedagang karet.

Secara umum keadaan perekonomian pengurus BPD dapat dikategorikan berada pada tingkat ekonomi menengah keatas, kalau tidak bisa dikatakan sebagai orang kaya. Hal ini sebagai mana hasil wawancara peneliti dengan informan penelitian dikatakan sebagai berikut; *sesuai lah rombongan tu tepilih jadi BPD, sebabnye tu la urang lapang.* (sangat wajar orang-orang tersebut terpilih menjadi pengurus BPD mereka memang orang-orang yang memiliki ekonomi yang sudah bagus, sehingga mereka dapat berkerja dengan baik dengan tidak memikirkan lagi masaalah imbalan dari bekerja menjadi pengurus BPD) (Wawancara dengan Soeb 29 april 2004).

Pada sisi lain sebelum menjabat pengurus BPD sampai sekarang posisi mereka memiliki pengaruh yang cukup bagus di masyarakat dikarenakan faktor sebagai beirikut: 1) ketua BPD (M.Luth) tokoh agama, tokoh pendidikan (guru MTs) 2) wakil ketua I (Ismail P); aktif di partai politik (PAN), 3) wakil ketua II (Dinil); aktif di partai politik (PDIP) 4) anggota (Asri): tokoh pemuda 5) anggota (Yamin); tokoh masyarakat (Pertanian) 6) anggota (Amari); tokoh LSM 7) anggota (Fahrul) aktif di dalam perdagangan 8) anggota (Bustomi); tokoh masyarakat (Peternakan) 9) anggota (Zakaria); aktif di partai politik (PKB) 10) anggota (Aswan) tokoh agama 11) anggota (Solihin)

tokoh pendidikan (guru) 12) anggota (Ismail SY) tokoh agama (Imam masjid) 13) anggota (Soli) tokoh masyarakat (karang taruna)

Berdasarkan data empirik posisi masing-masing pengurus BPD pada organisasi dan keberadaannya ditengah-tengah masyarakat tersebut di atas dapat lah disimpulkan bahwa posisi masing-masing pengurus BPD tersebut dapat dijadikan sebagai basis sumber terpilihnya mereka menjadi pengurus BPD, dan dapat pula dijadikan sebagai dasar mereka menjalankan institusi BPD di desa Noman. Terkait dengan hal tersebut sebagaimana dikatakan subjek penelitian sebagai berikut; *rombongan tu cocok lah jadi wakil kami di dusun ko, karno nye tu urang-urang yang ba pangaru* (mereka cukup bagus dan tepat menjadi wakil rakyat di desa ini, karena mereka orang-orang yang berpengaruh di desa ini) (Wawancara dengan Awalni 30 april 2004)

Berdasarkan data empirik tersebut dapat disimpulkan bahwa anggota BPD dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat ditingkat desa dapat mengembangkan sumber basis kekuasaannya (pendidikan, ekonomi dan pengaruh) berupa:

1) Agresif dan ambisius

Mereka merasa memiliki ekonomi yang memadai baik sebagai petani dan pedagang yang berhasil Penghasilan yang lumayan disertai pendidikan yang baik pula dan pengalaman bergaul yang luas pada masa sebelum menjadi anggota BPD sampai sekarang menyebabkan mereka bangkit memperbaiki citra diri dengan menempa pengalaman dan melatih diri untuk bisa memimpin orang lain. Mereka masing-masing masuk ke berbagai organisasi pemuda, parpol, tokoh masyarakat, tokoh agama, LSM. Sifat

agresif dan ambisiusnya telah mengantarkan diri mereka ada yang menjadi anggota dan pemimpin dari berbagai organisasi tersebut di desanya, hingga sekarang menjadi anggota BPD.

2) Kemampuan bergaul, adaptasi sosial dan kepekaan sosial

Sebagai orang yang memiliki pendidikan yang cukup, ekonomi yang lumayan dan terlihat dalam beberapa aktivitas organisasi sosial ke masyarakatan di desanya sebagaimana yang dipaparkan pada bab 5 (5.1.1 dan 5.1.2). Mereka disukai banyak orang, juga karena ramah dan tidak sombong, pergaulannya luas, tidak memilih teman dari bidang dan jenjang. Walaupun sebelumnya ada diantara anggota BPD tersebut pernah menjadi sebagai orang (inisial AS, BS) yang rusak tetapi ia cepat sadar diri, peka terhadap keinginan masyarakat yang harus mereka layani. Keadaan ini mereka pakai sebagai basis sumber kekuasaannya dengan kepala desa untuk mempengaruhi dan mengajak warga desa membangun desanya.

3) Berani dan bertanggungjawab

Ia telah lama dididik oleh orang tuanya untuk bersikap *berani karena benar dan takut karena salah*. Keberaniannya menghadapi konflik dan harus berbeda pendapat dengan pihak lain termasuk atasannya sendiri telah mereka tunjukkan di berbagai peristiwa dan penanganan isu penting di desanya. Mereka berani bersikap demikian karena ia ingin menunjukkan dirinya kepada masyarakat bahwa mereaka bertanggungjawab terhadap segala hal yang berkaitan dengan kepentingan desanya.

4) Kemauan berkorban

Mereka banyak dikenal sebagai orang yang suka membantu orang lain dengan tidak pilih kasih Mereka sering berkorban waktu, tenaga, dan uangnya untuk menolong orang lain yang membutuhkan bantuan. Pembelaannya terhadap warganya yang lemah (kasus tanah magersaren, dan lain-lain) adalah wujud dari sikap karakteristiknya yang suka berkorban. Banyak warga desa yang bersimpati kepadanya karena kemauannya berkorban dinilai positif oleh warga.

Selain konteks sosial tersebut BPD desa Noman juga secara khas mampu mengembangkan potensi konteks sosial tertentu karena Mereka harus merespon lingkungan dan peran-peran organisasi yang ia lakukannya.

1) Intensif melakukan relasiformal dan informal

Komunikasi yang mereka lakukan secara intesif baik dengan pejabat sejawat atau atasan (horisontal. dan vertikal) dimaksudkan untuk memperlancar perannya sebagai kepala institusi BPD mereka mampu bergaul dengan siapa pun dan cepat melakukan adaptasi sosial dalam melakukan relasi formal maupun informal secara intensif demi tercapainya tujuan dan keinginannya.

2) Berorientasi pada tugas dan kesejahteraan

Mereka mempunyai obsesi yang kuat untuk tidak gagal dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai kepala institusi BPD di desanya. Mereka mengaku walaupun tidak terlalu pandai tetapi mempunyai tekat yang besar untuk dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Etos kerja yang mereka pegang teguh *bekerja keras untuk meninggalkan sesuatu yang berguna*

bagi masyarakat memberikan motivasi yang besar padanya untuk berusaha mewujudkannya. Mereka pun sadar bahwa untuk mengajak orang lain agar berhasil dan mau bekerja keras maka keinginan, kepentingan, dan kesejahteraan orang tersebut perlu diperhatikan. Ia sangat memperhatikan kesejahteraan anggotanya, selain gaji, juga memberikan asuransi tenaga kerja (astek) pada perangkat anggotanya.

3) Luwes dalam pelaksanaan kebijakan

Keputusan yang dihasilkan dari institusi BPD atasannya ataupun keputusan desa mereka laksanakan secara luwes *(flexible)* sesuai dengan kondisi desa dan masyarakat. Teguran dan masukan dari mana pun atas pelaksanaan suatu kebijakan mereka terima sebagai konsekuensi dari sikap keluwesan ini. Mereka tidak ingin menjadi korban dari kebijakan atasan, desa, atau yang mereka buat sendiri yang bisa menyulitkan diri mereka sendiri atau masyarakatnya.

4) Meminta dukungan tokoh masyarakat bila diperlukan

Kalau mereka mengalami kesulitan dalam menjalankan kekuasaannya (karena kewenangannya juga terbatas), maka mereka tidak segan-segan meminta pertimbangan dari tokoh-tokoh masyarakat desa untuk mengatasi kesulitan atau masalah tersebut. Dengan melakukan ini mereka tidak merasa pamornya sebagai BPD berkurang. Sebaliknya, bila dukungan itu diberikan malah kekuasaannya mendapat penguatan.

5) Bergaya instruktif - persruasif - delegatif

Mereka menyadari bahwa warga desanya bisa mempunyai persepsi yang berbeda-beda dalam memahami kebijakan pemerintah desa. Bagi warga

desa yang kurang dewasa dalam memahami dan melaksanakan kebijakan tersebut, mereka tidak segan-segan memberikan pengarahan. Mereka menggunakan ungkapan suka rela untuk melukiskan aktivitas mempengaruhi warga desanya. Akhirnya, para warga pun melakukan secara suka rela terhadap upaya perubahan (pembangunan) desa yang dirasakan harus dilakukan demi kepentingan mereka sendiri. Misalnya gotong royong perbaikan/ pelebaran jalan di tingkat dusun dan menuju ke kebun sawit dan karet. Untuk memudahkan pengangkutan hasil panen pertanian sawit dan karet, ternyata mereka akhirnya juga merelakan sebagian tanahnya dipakai untuk pelebaran tersebut. Ia juga banyak menghimbau dan mengajak warganya untuk memelihara kebersihan dan keindahan desanya, karena Noman dikenal sebagai desa teladan tingkat kabupaten yang banyak dikunjungi desa lain. Untuk menangani bidang pembangunan yang memang menjadi keinginan dan kepentingan langsung warga dusun, mereka menyarankan kepada kepala desa agar diserahkan sepenuhnya pada kehendak mereka seperti membentuk panitia pembangunan sendiri dan melaksanakannya. Mereka hanya diminta untuk membuat laporan pertanggungjawaban kegiatan tersebut kepada kepala desa.

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa BPD Noman dapat mengungkap dua hal penting, yaitu: (1) pengurus BPD Noman memiliki dasar sumber basis kekuasaan berdasarkan konteks lokal (pendidikan, ekonomi dan pengaruh) yang secara fundamental diperlukan bagi diperolehnya relasi kekuasaan yang kuat dan (2) mereka mampu

mengembangkan sumber basis kekuasaan yang kondusif dengan setting tempat mereka harus mewujudkan atau menampakkan relasi kekuasaannya.

Walaupun hasil penelitian ini belum sampai pada kesimpulan yang mengarah pada rekayasa tumbulnya *model of man* sebagaimana yang diidealisasikan oleh para pakar (Luthans. 1977:95-14 dan 183-192), tetapi setidak-tidaknya pengurus BPD termasuk manusia organisasi *(organizational man)* dan manusia yang berhasil berhubungan dengan orang lain *(human relations man)*. Sebagai manusia organisasi, mereka setia (loyal) pada organisasinya, suka bekerja sama dengan orang lain, mempunyai kepekaan dan etika sosial, dan berusaha mempertemukan pencapaian tujuan individu dan tujuan organisasi. Sebagai manusia mereka sadar bahwa memimpin orang (manusia) dengan segala kekuatan dan kelemahanya maka mereka berjiwa kerakyatan, tetap sederhana, bertindak wajar, dan suka membantu orang lain. Dan Sebagai manusia yang suka menjalin relasi dengan orang banyak dan teman dari berbagai bidang jenjang secara dialogis mereka tahu akan kebutuhan orang lain itu dan kemudian membantunya.

Sangat sulit mengelompokkan sumber basis kekuasaan pengurus BPD Noman hanya pada satu jenis sumber basis saja karena mereka memang memiliki dan mampu mengembangkan suatu sumber basisi kekuasaan yang berdasarkan konteks lokalnya yang diperlukan untuk memperkuat relasi kekuasaannya.

Perwujudan relasi suatu kekuasaan seringkali dilihat sebagai hal yang tunggal (hanya satu macam) dan berjalan linear. Padahal sebenarnya kekuasaan itu bersifat relasional dan kontekstual, artinya proses kekuasaan

itu berjalan karena adanya relasidan interrelasi antarsesama pemimpin atau yang dipimpin dalam suatu konteks tertentu. Ada proses saling bernubungan antara kedua pihak (kerjasama) dan relasi yang tidak berimbangnya saling pengaruh tersebut (dominasi/relasi dan subordinasi) Harus diakui bahwa setiap pemegang kekuasaan formal (seperti halnya institusi BPD-kepala desa) sah saja sebenarnya kalau mereka hanya mengandalkan kekuasaan pada posisi (jabatan) yang mereka pegang Tetapi efektivitas relasi kekuasaan juga harus melihat *kekuasaan* yang dimiliki oleh kekuasaan lain dan yang dipimpin (bawahan). Proses pola relasi kekuasaan antara BPD-kepala desa (*power relation)* telah menjadi tuntutan bagi pemerintah desa di era otonomi dewasa ini

Natemeyer (1978:165) memberikan definisi pemegang kekuasaan sebagai .. *the process of influencing the activities of other toward the accomplishment of organizational goals, whereas power is the resource that enables a leader to actually influence others* Oleh karena itu, agar setiap pemimpin desa benar-benar dapat berhasil mempengaruhi orang lain maka ia harus mampu menggunakan relasi kekuasaannya secara efektif. Taksonomi kekuasaan yang cukup terkenal sebagaimana dikemukan oleh French dan Raven dalam *The bases of Social Power* Natameyer (1978 198-210). yang membagi kekuasaan menjadi 5 (lima) macam. yaitu. *reward, coersive. legitimate, referent, dan expert power.* French dan Raven tidak menjelaskan kelima jenis kekuasaan itu basisnya apa Sebenarnya ketiga jenis kekuasaan yang pertama *reward, coercive* dan *legitimate power* basis organisasi: sedangkan dua jenis yang *referent* dan

expertberbasis power basisnya adalah konteks lokal (pendidikan ekonomi dan pengaruh). Akhirnya French dan Raven antara lain menyimpulkan bahwa: *For all five types. the stronger the ibasis of power the greater the power.*

Pandangan lain yang cukup menarik tentang basis kekuasaan dikemukakan oleh Boulding (1989: 23-33). Ia membagi kekuasaan menjadi tiga macam, yaitu kekuasaan ancaman *(threat power),* pertukaran *(exchange power)* dan kasih sayang *(love power).* Pada organisasi politik dan militer banyak diterapkan kekuasaan ancaman dengan konsekuensi *destruktif* yang lebih besar daripada konsekuensi produktif dan *integratifny*. Pada organisasi ekonomi lebih banyak berlaku kekuasaan pertukaran dengan konsekuensi produktif lebih besar daripada konsekuensi *destruktif* dan *integratifnya* : Sedangkan organisasi sosial lebih banyak didasarkan pada rasa kasih sayang *(integratif)* daripada konsekuensi *destruktif* dan *produktifnya*. Boulding menegaskan bahwa ketiga macam kategori kekuasaan tersebut sangat sulit menilai realitas konsekuensi nya karena masalah pelaksanaan kekuasaan itu sangat kompleks.

Konseptualisasi kekuasaan menurut Boulding selain memiliki kebaikan juga memiliki kelemahan. Misalnya pada organisasi politik dan militer tidak selalu didominasi konsekuensi destruktif karena kalau kekuasaan ancaman itu dapat dikelola dengan baik kemungkinan konsekuensi *integratifnya* bisa lebih besar atau setidak-tidaknya sama dengan konsekuensi *destruktifnya*. Pada organisasi ekonomi yang sangat monopolistik. konsekuensi *destruktifnya* lebih besar dirasakan rakyat daripada konsekuensi

produktif dan *integratifnya*. Sedangkan pada organisasi sosial akan mempunyai konsekuensi *destruktif* lebih besar daripada konsekuensi *integratif* dan *produktifnya* bila dipergunakan secara salah

Oleh karena itu, setiap pemimpin pada organisasi apapun (termasuk pemimpin lokal/desa) seharusnya memiliki berbagai jenis relasi kekuasaan sebagaimana yang telah dikemukakan oleh French dan Raven, Boulding, atau yang lain Yang lebih penting lagi adalah ia harus mampu menggunakan dan melaksanakan kekuasaannya secara terampil dan efektif sesuai dengan konteksnya. Artinya, relasi kekuasaan itu akan tampak bervariasi dan efektif bila dilakukan oleh pengurus BPD yang mampu menguasai berbagai variasi relasi kekuasaan dan melakukan sinergi dan simbiosis terhadap kepala desa secara efektif.

6.2 Perubahan yang Menandai Relasi Kekuasaan BPD-Kepala desa Pada Tingkat Kelembagaan

Keberadaan BPD di Desa Noman sebagaimana desa-desa yang lain di Kabupaten Musi Rawas, merupakan sebuah institusi yang relatif baru. Meskipun pada masa sebelumnya sudah ada LMD sebagai lembaga yang secara normatif mempunyai banyak kesamaan fungsi dengan BPD, tetapi lembaga tersebut tidak berfungsi optimal karena kedudukannya yang terkooptasi oleh kepala desa Kehadiran BPD di desa memunculkan banyak harapan dari berbagai kalangan terutama dalam rangka peningkatan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat di tingkat desa diharapkan mampu menjadi wahana bagi masyarakat desa dalam menyuarakan aspirasinya

Dengan bertumpuknya harapan terhadap BPD, ternyata juga menimbulkan kekhawatiran jika kemudian lembaga ini justru menjadi kekuatan superior yang arogan, sehingga tindakannya pun melebihi dari apa yang menjadi wewenangannya. Hal ini dapat terjadi jika pelaksanaan fungsi BPD seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah beserta peraturan pelaksanaannya, tidak diikuti dengan pemahaman yang baik dari seluruh anggota BPD, sehingga akan menjadikan institusi BPD mendominasi kewenangan lembaga desa yang lain. Sekalipun dalam peraturan perundangan sudah disebutkan bahwa kedudukan BPD adalah sejajar dan menjadi mitra kerja pemenntah desa (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 pasal 35 ayat (2)), akan tetapi dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang BPD di lapangan tidak menutup kemungkinan terjadi dominasi terhadap elemen institusi desa yang lain khususnya pemerintahan desa.

Berdasarkan fungsi yang dimiliki BPD tersebut menunjukkan betapa besarnya wewenang yang dimiliki BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Selain itu, dari pelaksanaan fungsi inilah akan melahirkan suatu pola hubungan kerja tertentu antara pengurus BPD dengan kepala desa. Ketentuan normatif tersebut dengan jelas menggambarkan bahwa dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, BPD akan senantiasa bersentuhan dan bersinggungan dengan lembaga desa yang lain terutama kepala desa.

Kinerja antara BPD dengan kepala desa tidak bisa dilepaskan dari ketentuan normatif peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya hubungan kerja tersebut muncul karena adanya persinggungan dan sifat saling

melengkapi dari pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persinggungan yang secara kongkrit tampak pada pelaksanaan dan pengelolaan bidang-bidang yang menjadi urusan bersama tersebut dengan jelas disebutkan dalam beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai desa, antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 Tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa, yang dalam pasal 34 disebutkan bahwa: Badan Perwakilan Desa mempunyai tugas: a) bersama kepala desa menetapkan peraturan desa; b) bersama kepala desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD); c) membentuk panitia pemilihan kepala desa; d) memberikan persetujuan kepada kepala desa dalam penetapan perangkat desa.

Dalam pasal 36 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 Tahun 2000 disebutkan bahwa, BPD mempunyai wewenang: (a) memberikan penilaian pertanggungjawaban kepala desa yang disampaikan dalam rapat BPD; (b) menyampaikan saran, pertimbangan kepada pemerintah desa.

Sementara itu dalam pasal 37 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 Tahun 2000 disebutkan bahwa: "BPD mempunyai hak: (a) meminta pertanggungjawaban kepala desa; (b) Meminta Keterangan kepada pemerintah desa; (c) mengajukan rancangan peraturan desa; dan (d) mengadakan perubahan rancangan peraturan desa. Hal ini juga tampak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 Tahun 2000 yang secara khusus mengatur mengenai BPD. Persinggungan tugas dan fungsi antara BPD dan kepala desa juga tampak dalam Peraturan Daerah

Kabupaten Musi Rawas Nomor 6 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Hal ini sebagaimana disebutkan pasal 11 ayat (1), bahwa kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD.

Guna memperoleh gambaran lebih mendalam mengenai transformasi sosial yang dilakukan oleh BPD di Desa Noman, penelitian ini memfokus pada rmasalah relasi BPD dengan kepala desa yang terkait dengan fungsi, tugas, dan tanggungjawab mereka. Penentuan fokus tersebut selain berdasarkan ketentuan normatif juga didasarkan kondisi nyata di lapangan yang menjadi objek penelitian. Beberapa fokus masalah tersebut antara lain: (1) kasus penyusunan dan penetapan peraturan desa; (2) kasus penyusunan dan penetapan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa; (3) kasus pelaksanaan peraturan desa dan; (4) pertanggungjawaban kepala desa.

6.2.1 Perubahan Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (legislasi)

Peraturan desa oleh Pemerintah Kabupaten Musi Rawas telah diatur secara khusus dengan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 tentang peraturan desa. Kemudian untuk menindaklanjuti peraturan daerah tersebut diterbitkan Keputusan Bupati Musi Rawas Nomor 1189 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 tentang peraturan desa. Sedangkan sebagai bentuk interpretasi atau penerjemahan pada kegiatan operasional, BPD Desa Noman juga telah menetapkan Keputusan BPD Nomor 01 Tahun 2001 tentang Peraturan Tata Tertib Badan Perwakilan Desa

Noman. Keputusan tersebut juga menjelaskan bagaimana peraturan desa itu dibuat, ditetapkan, dan juga diubah.

Peraturan desa sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 pasal 1 huruf m berisi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapat persetujuan dari BPD. Lebih lanjut dalam pasal 8 ayat 1 disebutkan, bahwa peraturan desa merupakan suatu ketentuan hukum yang mengikat bagi pemerintah desa, BPD, warga masyarakat desa yang bersangkutan, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan

Proses penyusunan dan penetapan peraturan desa dimulai dengan penyusunan rancangan peraturan desa. Berkaitan dengan penyusunan rancangan peraturan desa ini, dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 disebutkan bahwa rancangan peraturan desa disusun oleh kepala desa dan atau BPD. Dari pengertian tersebut, maka terdapat dua kemungkinan dari mana inisiatif pembuatan rancangan peraturan desa itu berasal, yaitu bisa dari kepala desa dan bisa juga dari BPD. Kedua kemungkinan ini sama-sama menciptakan hubungan antara BPD dengan kepala desa dalam proses selanjutnya sampai dengan penetapannya menjadi suatu peraturan desa. Kalaupun rancangan peraturan desa tersebut berasal dari inisiatif kepala desa, tetap saja dibahas bersama dan memerlukan persetujuan dari BPD. Demikian juga sebaliknya, kalaupun peraturan desa tersebut rancangan peraturan desanya berasal dari inisiatif BPD, tetap saja yang menetapkan adalah kepala desa.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa BPD di Desa Noman dikukuhkan dan dilantik pada tanggal 25 Juli 2001. Semenjak itu pula BPD telah melakukan tugas dan fungsinya, antara lain tugas dan fungsi legislasi yaitu membuat peraturan desa bersama kepala desa. Dalam kurun waktu tahun 2001, fungsi ini telah dijalankan oleh BPD. Sebagai bukti adalah telah ditetapkannya beberapa peraturan desa selama kurun waktu tersebut. Beberapa peraturan desa tahun 2004 yang telah ditetapkan tersebut antara lain perdes Noman 01 Tahun 2004 tentang Program Kerja Tahunan Desa, 02 Tahun 2004 tentang APBD, 03 Tahun 2004 tentang Pungutan Desa, 04 Tahun 2004 tentang Swadaya dan Partisipasi Masyarakat, 05 Tahun 2004 tentang Penetapan Penghasilan Kepala desa, Sekdes, Kadus dan Kaur, 06 Tahun 2004 tentang Sumber Pendapatan Asli Desa, 07 Tahun 2004 tentang Honorarium dan Biaya Rapat BPD, Tahun 2004 tentang Tanah Bengkok belum, Sumber: Kantor desa Noman

Keadaan tersebut terlihat sejumlah peraturan desa yang berhasil dibuat oleh BPD bersama kepala desa sudah mulai berkembang.

Gambaran mengenai hal tersebut disampaikan oleh Ketua BPD Noman (M. Luth).

> Kalau dilihat dari jumlah, perdes yang ada saat ini sudah bagus sekali. Setelah otonomi itu semua permasalahan dikembalikan kepada desa untuk diatur melalui perdes bersama BPD. Dan hal ini tidak sama dengan masa LMD dulu yang semuanya di atur oleh Kepdes (Wawancara, 7 Maret 2004).

Hasil wawancara dengan subjek penelitian tergambar bahwa sampai saat ini jumlah peraturan desa yang berhasil direalisasikan di Desa Noman sudah cukup bagus. Hal ini disebabkan sistem dan mekanisme penyusunan dan penetapan peraturan desa dengan melibatkan BPD

walaupun masih baru, namun sudah bisa dipahami sepenuhnya baik oleh pemerintah desa maupun BPD sendiri.

Berkaitan dengan kenyataan di atas, Sekretaris Desa Noman (Every), yang secara struktural bertanggungjawab mengundangkan peraturan desa tersebut dalam lembaran desa, menuturkan.

> Saat ini kami sudah mempunyai buku register untuk peraturan desa dan juga keputusan kepala desa. Setelah disetujui oleh BPD saya arsipkan berdasarkan perdes yang sudah terbit. Saya sendiri paham kalau arsip itu hilang bisa bermasalah secara hukum. Selama ini saya lihat tidak mempunyai buku rigister hanya dengan ingat-ingat saja (Wawancara, 8 Maret 2004)

Kejadian ini sebelum adanya BPD, dimana surat-surat penting tidak diketahui dimana tempatnya, sering terjadi karena diantara pengurus LMD desa tidak ada yang mengurus mengenai hal itu. Hal ini memperlihatkan bahwa telah terjadi perubahan dalam bentuk struktur birokrasi desa di desa Noman, yang selama ini peran LMD kurang berfungsi sebagaimana mestinya sehingga dengan adanya BPD saat ini menjadi lebih berfungsi.

Dalam hal lain juga telah terjadi perubahan pada tingkat kelembagaan, perubahan itu terjadi dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan desa. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh peneliti subjek penelitian, antara lain Kepala Desa Noman (Rozali) yang menuturkan bahwa: Di era reformasi saat ini, semua kebijakan pemerintahan desa tidak begitu saja dibuat dan ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah desa dalam hal ini kepala desa, namun harus mendapat persetujuan dari PBD (Wawancara, 8 Maret 2004).

Hal ini seiring dengan diberlakukannnya otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah, di desa terdapat BPD yang juga berfungsi sebagai lembaga legislatif desa

Sehingga pembuatan kebijakan desa harus dilakukan bersama-sama dengan BPD. Apalagi kepala desa karena jabatannya tidak secara otomatis merangkap sebagai ketua BPD, berbeda dengan zamannya masih LMD dulu. BPD saat ini berbeda sekali dengan LMD, meskipun pada dasarnya memiliki fungsi sebagai pengawas pemerintah desa, namun BPD mempunyai kewenangan yang lebih besar dibanding LMD

Sedangkan dari pihak BPD yang dimintai tanggapannya mengenai hal ini, salah satu pimpinan BPD yaitu Ketua BPD Noman (M. Luth), mengatakan:

> Sekarang ini zamannya reformasi Pak, jadi tidak bisa lagi kepala desa dan perangkatnya berkuasa seenaknya sendiri. BPD dibentuk di desa itu merupakan wakil rakyat di desa ini., Saya berani berbicara demikian karena saya tahu persis bagaimana proses penyusunan kebijakan desa pada masa itu. LMD yang ada seakan-akan hanya merupakan pajangan saja (Wawancara, 8 Maret 2004).

Demikian juga dengan pembuatan kebijakan desa seperti peraturan desa, tidak boleh begitu saja dibuat oleh pemerintah desa tanpa dimusyawarahkan dengan BPD. BPD sebagai wakil rakyat di desa, sehingga pemerintah desa harus mendengarkan suara kami yang juga merupakan aspirasi masyarakat.

Uraian yang disampaikan beberapa subjek penelitian tersebut mencerminkan bahwa di era otonomi daerah saat ini yang mana di dalamnya juga terkandung semangat otonomi desa, telah terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terutama dalam proses penyusunan kebijakan desa. Keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh kepala desa karena hadirnya BPD di desa, menyebabkan produk peraturan desa bukan lagi produk sepihak dari pemerintah desa. Tampaklah bahwa

disini telah terjadi perubahan dalam proses penyusunan kebijakan desa, yakni dari hanya disusun secara sepihak oleh kepala desa ke disusun secara bersama antara kepala desa dan badan perwakilan desa (BPD).

Hal ini sebagaimana terungkap dalam wawancara dengan Kepala Desa Noman (Rozali), yang mengatakan:

> Peraturan desa yang sudah ditetapkan tersebut memang banyak rancangan peraturan desa berasal dari pihak pemerintah desa. Namun setelah terbentuknya BPD kami telah memberikan kesempatan kepada BPD karena kami tahu BPD juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan desa. (Wawancara, 9 Maret 2004).

Berdasarkan Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000, bahwa rancangan peraturan desa itu dapat disusun oleh kepala desa dan atau BPD. Selain itu juga menghindari kesan bahwa pihak pemerintah desa memonopoli dan tidak akomodatif dalam menampung aspirasi masyarakat, dengan demikian kesempatan BPD sebagai lembaga legislatif di desa untuk mengajukan raperdes lebih terbuka. Ada beberapa usulan dari BPD, yang dapat dimasukkan atau digabungkan menjadi rancangan perdes untuk diajukan untuk dibahas bersama-sama.

Sementara itu salah satu anggota BPD (Aswan) memberikan tangapannya dengan mengatakan: Seperti yang anda ketahui meskipun di antara kami ini ada yang dulunya sebagai anggota LMD. tapi khan semasa Orde Baru semua kebijakan desa itu dibuat oleh kepala desa. (Wawancara. 9 Maret 2004).

Sementara itu (Yamin) salah satu anggota BPD yang berprofesi sebagai wiraswasta menuturkan. "Saya sendiri dalam setiap rapat, tidak banyak ngomong (bicara) yang muluk-muluk. Tapi yang penting apa yang

berkembang di masyarakat itu yang saya sampaikan" (Wawancara, 14 Maret 2004)

Hasil Wawancara tersebut terlihat bahwa pelaksanaan pembahasan rancangan peraturan desa intern anggota BPD masih diwarnai perdebatan. Namun demikian, kenyataan juga menunjukkan bahwa dalam rapat telah menghasilkan suatu keputusan bersama dari anggota BPD, dan keputusan itu mencerminkan persetujuan dari anggota BPD secara menyeluruh.

> Setelah pembahasan intern BPD selesai, kemudian BPD menyampaikan kepada kepala desa bahwa BPD siap untuk melakukan pembahasan secara bersama-sama. Pemberitahuan yang disampaikan oleh BPD selain dilakukan secara formal (melalui proses surat-menyurat), juga dilakukan secara informal dengan mendatangi pihak pemerintah desa.

Sementara itu (Fahrul) salah satu anggota BPD yang dimintai penjelasannya mengenai hal itu mengatakan:

> Saya sendiri heran pak, seharusnya sesuai tata tertib BPD yang bisa mengundang anggota BPD itu untuk rapat hanya pimpinan BPD. Tapi sering kepala desa mengundang kami secara langsung. Meskipun hal ini sesuatu yang sepele, tapi kalau tidak dilaksanakan wong namanya aturan (Wawancara, 16 Maret 2004).

Sedangkan dari pihak pemerintah desa, peneliti mewancarai kepala desa (Rozali), dimana beliau memberikan tanggapannya mengenai hubungan antara pemerintah desa khususnya kepala desa dengan BPD dalam pembahasan rancangan peraturan desa dengan mengatakan sebagai berikut:

> Saya cukup puas dengan proses pembahasan rancangan peraturan desa yang dilakukan antara BPD dengan kepala desa selama ini. Saya sendiri selaku pihak yang mengajukan rancangan peraturan desa menyadari bahwa rancangan yang saya ajukan masih harus dilakukan penyempurnaan.

Uraian di atas menggambarkan bahwa antara BPD dan kepala desa sudah menunjukkan fungsinya masing-masing dan bisa bekerjasama dan berinteraksi dengan baik dalam pembahasan rancangan peraturan desa. Dalam menetapkan peraturan desa (PERDES) tampak terjadi telah perubahan dari hanya ditetapkan oleh kepala desa ke penetapan dilakukan bersaama oleh kepala desa dan BPD,.

Berdasarkan pemaparan tentang penyusunan dan penetapan peraturan desa di atas dapat dikemukakan gambaran hubungan kekuasaan BPD–kepala desa Noman sebagai pemimpin lokal yang memimpin transformasi di desanya sebagai berikut.

Pertama, institusi BPD Noman mempunyai visi dan misi yang cukup jelas dalam melaksanakan tugas yang dimandatkan rakyat kepada mereka, yang mereka program sejak mereka terpilih sebagai pengurus BPD. Salah satu keinginannya, yaitu sebagai pengurus BPD mereka harus dapat memberikan sesuatu yang bermanfaat bagi rakyatnya.

Keempat, kasus tanah bengkok menurut pengurus BPD harus dapat ditangani secara berhasil oleh pengurus BPD sendiri. Menurutnya, cara ini lebih luwes dan cepat dari pada harus melibatkan banyak pihak. Kalaupun kasus ini diserahkan penanganannya kepada camat atau pemda kabupaten maka menurutnya penyelesaiannya akan lamban karena di sana terlalu banyak kepentingan.

Karena itu keputusan desa yang menjadi dasar ketentuan normatif, harus dihasilkan melalui musyawarah yang dibuat dalam forum rapat BPD,

yang ditinaklanjuti oleh keputusan kepala desa untuk melaksanakan keputusan desa.

6.2.2 Perubahan Dalam Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD)

Hal lain yang dapat dicandra untuk melihat peran/fungsi BPD adalah proses penyusunan dan penetapan APBD. Sekalipun APBD adalah juga produk hukum yang ditetapkan dengan peraturan desa, namun mengingat proses penyusunan dan penetapan APBD agak berbeda dengan peraturan desa yang lain, maka dalam penelitian ini penyusunan dan penetapan APBD menjadi fokus penelitian tersendiri

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) bagi desa-desa di wilayah Kabupaten Musi Rawas, secara khusus diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Untuk menindaklanjuti peraturan daerah tersebut, kemudian Bupati Musi Rawas menerbitkan Keputusan Bupati Musi Rawas Nomor 1190 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Sebagaimana disebutkan dalam pasal I huruf m Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 tersebut, bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana operasional tahunan program Pemerintahan Desa dan pembangunan desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam perkiraan batas tertinggi pengeluaran keuangan desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 beserta petunjuk pelaksanannya memuat ketentuan yang mengatur mengenai proses dan mekanisme penyusunan dan penetapan APBD bagi desa-desa di wilayah Kabupaten Musi Rawas. Proses penyusunan dan penetapan APBD didahului dengan penyusunan rancangan APBD yang bisa dilakukan oleh pemerintah desa dan atau oleh BPD berdasarkan pedoman yang diberikan oleh kepala daerah. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000, sebagai berikut: 1) penyusunan rancangan APBD dibuat oleh pemerintah desa dan atau oleh BPD, sesuai pedoman sebagaimana dimaksud dalam pasal 2; 2) Setelah rancangan APBD tersebut disepakati dan disetujui oleh pemerintah desa dan BPD, ditetapkan dan disahkan dengan Peraturan Desa.

Pasal di atas menunjukkan bahwa untuk usul inisiatif pembuatan rancangan APBD berada di tangan kepala desa dan juga BPD. Dalam kenyataannya di Desa Noman yang menjadi objek penelitian, peneliti menemukan usulan rancangan APBD diserahkan oleh pihak BPD kepada aparat desa. Hal ini sebagaimana terungkap dalam wawancara yang dilakukan dengan kepala desa (Rozali), yang dimintai tanggapannya mengenai hal itu mengatakan: Untuk menghindari persepsi yang kurang baik terhadap pemerintah desa, baik dari pihak BPD maupun dari masyarakat lainnya, kami sebenarnya sudah memberikan kesempatan kepada BPD untuk membuat rancangan APBD. (Wawancara, 22 Maret 2004)

Akan tetapi seperti peraturan desa yang lainnya, BPD menyerahkan pembuatan rancangan APBD kepada pemerintah desa. BPD hanya mengajukan rencana anggaran biaya untuk BPD sendiri agar dimasukkan

dalam APBD bersama-sama dalam pembahasannya namun keterlibatan BPD dalam proses penyusunan rancangan APBD ini tidak sebatas mengajukan rencana anggaran biaya (RAB) BPD kepada pemerintah desa untuk dimasukkan dalam pos APBD, tapi juga tahap pembahasan dan penetapan rencana anggaran biaya BPD kepada pemerintah desa.

Guna mengetahui peran BPD dalam pembahasan rancangan APBD, sebagai mandat yang berhubungan dengan anggaran tahunan desa dapat disimak dalam hasil Wawancara dengan Ketua BPD (M. Luth), sebagai berikut:

> Memang benar Pak, selama ini pembahasan rancangan APBD tidak pernah selesai dalam satu kali rapat dan pasti molor dari jadwal yang ditentukan. Saya sendiri juga heran. kalau dulu sebelum ada BPD penyusunan APBD tidak pernah molor seperti sekarang ini. (Wawancara, tanggal 29 Maret 2004).

Sedangkan Sekretaris Desa (Every), memberikan penjelasan mengenai hal itu dengan mengatakan

> Membuat Rancangan APBD itu tidak mudah meskipun sudah ada pedomannya, karena berkaitan dengan pembagian uang. Sehingga sering kali untuk membahas satu pos saja perlu penjelasan berulang-ulang. Akhirnya penyusunan APBD molor dari jadwal semestinya (Wawancara, 29 Maret 2004).

Beberapa uraian tersebut dapat dilihat bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang (peran) BPD dalam pembuatan dan penetapan APBD ada kecenderungan pemahaman masing-masing pihak, memahami akan pentingnya APBD dalam pelaksanaan pemerintahan desa, dalam kenyataan pembahasannya justru sangat bergantung pada persetujuan yang diberikan oleh BPD. Apabila BPD belum menyetujui rancangan APBD, maka rancangan APBD tersebut belum bisa ditetapkan oleh kepala desa menjadi APBD dalam sebuah peraturan desa. Molornya waktu pembahasan ini seringkali disebabkan oleh adanya perbedaan dalam pemahaman anggota BPD dengan

kepala desa akan permasalahan yang ada dalam APBD, yang akhirnya menimbulkan persepsi yang berbeda antara BPD dengan kepala desa.

Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh beberapa subjek penelitian tersebut, menunjukkan bahwa penetapan APBD dalam suatu peraturan desa oleh kepala desa sangat bergantung pada persetujuan yang diberikan oleh BPD. Manakala kepala desa tidak mau mendengarkan aspirasi BPD, maka sangat sulit bagi BPD untuk memberikan persetujuannya. Dalam APBD menunjukkan bahwa anggaran tahunan desa telah terjadi perubahan dari semula didominasi kepala desa ke pola kerjasama BPD dengan kepala desa.

6.2.3 Perubahan Dalam Pelaksanaan Peraturan Desa

Selanjutnya hubungan pengurus BPD-kepala desa tidak berhenti pada urusan penetapan peraturan desa dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD), tetapi juga dalam pelaksanaan peraturan desa yang BPD mempunyai kewajiban mengawasi dan mengontrol pelaksanaan peraturan desa oleh kepala desa. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 tahun 2000 tentang BPD, yang dalam pasal 38 ayat (1) butir d disebutkan bahwa: "BPD mempunyai kewajiban mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, APBD, dan Keputusan Kepala Desa".

Dalam ketentuan normatif tersebut terlihat bahwa meskipun pada tataran formulasi kebijakan desa berupa peraturan desa. BPD dan kepala desa bekerja dalam lapangan tugas yang sama, yaitu itu menyusun dan menetapkan peraturan desa secara bersama-sama. Namun demikian, dalam

tataran implementasi mereka berada dalam lapangan tugas dan tanggung jawab yang berbeda. Guna mengetahui bagaimana pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan BPD terhadap pelaksanaan peraturan desa dan kebijakan kepala desa dapat disimak dalam hasil wawancara peneliti dengan Kepala Desa (Rozali) yang mengatakan: Situasi saat ini lain dengan dulu Pak, dimana setelah adanya BPD di desa sini, kami selaku pemerintah desa harus senantiasa berhati-hati dalam setiap bertindak. (Wawancara, 30 Maret 2004).

Sementara itu sekretaris desa (Every) yang berhasil ditemui, mengatakan: Memang benar Pak, semenjak adanya BPD kami tidak bisa lagi bebas bergerak. Kalau dulu masih zamannya LMD tidak seperti ini, (Wawancara, 30 Maret 2004).

Berkaitan dengan hal tersebut, Ketua BPD (M. Luth) yang peneliti temui mengungkapkan:

> Kepala desa saat ini berbeda dengan zaman orde baru. Kalau dulu bisa dengan seenaknya saja menetapkan dan membuat kebijakan, sekarang di desa sudah ada kami-kami yang dipercaya dan diberi mandat oleh masyarakat untuk mengawasi dan mengotrol setiap kebijakan yang diambil kepala desa. (Wawancara, 30 Maret 2004).

Berdasar uraian yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut, tergambar dengan jelas bahwa semenjak dibentuknya BPD di Desa Noman, di desa ini telah terjadi perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa yang mempunyai hak membuat kebijakan untuk mengimplementasikan peraturan desa, wewenangnya dibatasi oleh peran/fungsi pengawasan yang dilakukan oleh BPD. Dalam pembuatan pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi perubahan dari semula kepala desa dengan sesukanya

membuat, menetapkan, melaksanakan kebijakan ke pola wewenang yang di batasi oleh institusi BPD sebagai lembaga perwakilan yang demokratis ditingkat desaa dalam praktik politik baru ditinagkat desa

Selanjutnya guna mengetahui bagaimana pelaksanaan peran/fungsi pengawasan yang dijalankan oleh BPD, dapat disimak dari hasil wawancara dengan Ketua BPD (M. Luth), yang mengatakan.

> BPD itu mempunyai kewenangan untuk mengawasi kepala desa dan perangkat desa dalam menjalankan pemerintahan desa. Sehingga tidak salah kalau sekali waktu BPD itu mengecek aktivitas kepala desa dan perangkat desa di kantor desa (Wawancara, 31 Maret 2004)

Hal itu merupakan bagian dari upaya BPD untuk melakukan pengawasan. Namun demikian, kadang kala hal yang semacam itu dinilai oleh kepala desa dan perangkatnya terlalu ikut campur dalam urusan yang sifatnya teknis. Bagi BPD berpendapat bahwa yang diawasi itu juga sifatnya teknis, sehingga BPD juga harus tahu persis bagaimana pelaksanaannya di lapangan.

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Wakil Ketua BPD (Ismail P), yang mengatakan: Kami itu serba repot juga lo Pak, kami itu ditugasi mengawasi pelaksanaan pemerintahan desa, akan tetapi kalau kami sering mengecek pelaksanaannya dikira ikut campur (Wawancara, 30 Maret 2004).

Kalau dulu sebelum ada BPD dikala masyarakat LMD, kepala desa itu seenaknya saja. Banyak program pembangunan fisik yang dijalankan asal-asalan saja, terus aktivitas di kantor desa juga tidak disiplin Dengan

kondisi demikian, saat ini BPD berusaha agar hal itu tidak terjadi lagi melalui fungsi kontrol yang dimilikinya.

Secara terpisah Sekretaris Desa (Every) yang dimintai tanggapannya mengatakan:

> Kadang-kadang BPD itu memang kelewatan kok Pak, masak sampai kehadiran kami di kantor desa itu juga sering dipermasalahkan. Menurut saya kalau itu sudah menyangkut teknis, itu sudah menjadi urusan kami pemerintah desa dan BPD tidak boleh ikut campur. (Wawancara, 31 Maret 2004).

Dari hasil wawancara tersebut dapat dilihat, bahwa BPD dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya ingin menciptakan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana mestinya. Namun demikian, kepala desa dan perangkat desa yang bertanggungjawab secara teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa merasa tidak "nyaman" manakala setiap aktivitasnya terus diawasi dengan ketat.

Berdasarkan pasal 8 Keputusan Bupati Musi Rawas Nomor 1218 Tahun 2000, menyebutkan: 1) penggalian dan pengambilan tanah dan material lainnya dari tanah kas desa murni dan tanah kas desa untuk ganjaran kepala desa dan perangkat desa harus mendapat persetujuan BPD dan mendapat izin tertulis dari bupati melalui camat; 2) hasil penggalian dan pengambilan tanah dan material sebagaimana dimaksud ayat (1) dipergunakan untuk kepala desa atau perangkat desa yang bersangkutan, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan berdasarkan musyawarah dengan BPD.

Hasil wawancara tersebut juga terlihat jelas bahwa peran BPD sangat baik dalam fungsinya sebagai pengawas pelaksanaan pembangunan di desa.

6.2.4 Perubahan Dalam Pelaksanaan Pertanggungjawaban Kepala Desa Tahun 2004;

Dalam pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa: " Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD".

Untuk mengetahui bagaimana peran dan fungsi BPD dalam pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa kepada rakyat melalui BPD. adalam disertasi ini dapat dilihat dari hasil wawancara peneliti dengan Sekretaris Desa (Every) yang mengatakan:

> BPD menilai dalam LPJ kepala desa telah terjadi penyimpangan anggaran, karena ada pembengkakan anggaran, BPD tidak pernah diajak berbicara sebelumnya. Kami menyadari akan kesalahan itu, akan tetapi sebenarnya uang itu ya kami gunakan untuk membangun kantor sekretariat BPD yang sekarang sudah terwujud (Wawancara, 17 April 2004)

Untuk mengetahui tanggapan dari pihak BPD, peneliti mewancarai Ketua BPD (M. Luth) yang menuturkan Berkaitan dengan penolakan LPJ, sebenarnya alasan kami cukup kuat, yaitu kepala desa tidak pernah mengajak kami berbicara mengenai perubahan anggaran. (Wawancara. 17 April 2004).

Tapi tahu-tahu ada pembengkakan anggaran itu namanya seenaknya sendiri Dalam LPJ tersebut yang kami soroti bukan hanya itu saja, akan tetapi yang paling mencolok penyimpangannya adalah mengenai anggaran. Sedangkan untuk kinerja, kami tidak terlalu mempermasalahkannya

Beberapa uraian yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut terlihat bahwa penolakan LPJ kepala desa oleh BPD disebabkan tidak

adanya tertib anggaran dan prosedur dalam pelaksanaan APBD oleh kepala desa. Selain itu, pembahasan LPJ kepala desa yang dilakukan oleh BPD sebagian besar hanya berkaitan dengan masalah kebijakan anggaran kepala desa tidak terlalu dipersoalkan.

Untuk mengetahui bagaimana sebenarnya BPD sampai bisa menerima LPJ kepala desa, peneliti mewancarai Wakil Ketua BPD (Dinil) yang mengatakan: Akhirnya setelah kami musyawarahkan dengan teman-teman, untuk saat ini kami memberikan toleransi kepada kepala desa dan kami sepakat LPJ-nya kami terima. (Wawancara, 18 April 2004).

Sedangkan pihak pemerintah desa, dalam hal ini Kepala Desa (Rozali) yang dimintai tanggapannya menyatakan: Tentu hal yang baru itu pasti banyak kekurangan. Dengan kesanggupan saya untuk merealisasikan catatan-catatan yang diberikan BPD terhadap LPJ saya, akhirnya BPD menyetujuinya (Wawancara, 18 April 2004).

Hasil yang disampaikan subjek tersebut terlihat bahwa penerimaan LPJ kepala desa oleh BPD disebabkan adanya kesanggupan kepala desa untuk mengembalikan dana dalam APBD yang digunakan oleh kepala desa. Hal ini terbukti, setelah jangka waktu yang diberikan, kepala desa bisa merealisasikan seluruh catatan yang dijadikan dasar oleh BPD untuk bisa menerima LPJ tersebut. Dalam hal ini terlihat bahwa peran BPD sangat berfungsi, dalam pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa, sehingga kepala desa konsekuen dengan apa yang telah disepakatinya dengan BPD.

Penyelesaian catatan yang merupakan kesanggupan kepala desa yaitu mengembalikan uang dalam pos anggaran

Dari paparan tentang pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa; di atas dapat ditarik kesimpulan tentang relasi kekuasaan BPD dengan Kepala Desa Noman dalam proses transformasi di desanya. bahwa

Keputusan pengurus BPD untuk menolak dan menerima LPJ kepala desa di desanya dimaksudkan agar pemerintah desa lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya. Dalam pengertian bahwa hal ini harus dibahas dan diputuskan bersama pengurus BPD. sebagai lembaga perwakilan akuntabilitas politik. publik ditingkat desa yang mempresentasikan politik dalam bentuk lebih demokratis di tingkat desa.

6.2.5 Perubahan Dalam Kasus Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan (Pembangunan) Desa

Para tokoh masyarakat juga mengakui bahwa dalam banyak hal justru masyarakat dusun lebih banyak kontribusi kepada panitia pembangunan dalam program pembangunan spontanitas yang tidak secara formal dirancang dalam RAPBD. Menurut penuturan Awaini (tokoh pemuda): Program pembangunan yang ditangani panitia pembangunan di dusun jelas lebih banyak mencerminkan aspirasi dan keinginan rakyat dari bawah. (20 Maret 2004)

Salah satu tokoh pemuda Desa Noman yang cukup terkenal, yang sering menjadi pemrakarsa panitia pembangunan di dusunnya. Itu menuturkan

> Ia sempat khawatir kalau Kepala Desa Noman akan melarang kegiatan panitia pembangunan di tingkat dusun yang pada dasarnya banyak ditangani oleh pemuda. Tetapi kemudian ia menjadi lega setelah tahu Kepala Desa Noman bisa menerimanya atas inisiatif pengurus BPD. Ia bahkan memuji sikap kepala desanya sebagai pemimpin yang berjiwa besar karena mau memahami kehendak rakyatnya. (20 Maret 2004)

Dalam membangkitkan partisipasi masyarakat desa untuk usaha-usaha pembangunan, pengurus BPD Noman (Soli) mengatakan: Selain suka menumbuhkan kreativitas pengurus dan rakyatnya ia juga suka mendelegasikan kekuasaannya kepada mereka. (21 Maret 2004)

BPD Noman melihat banyak warga desa yang mempunyai potensi bagus di berbagai bidang misalnya pertanian, pendidikan, kesenian, dan sebagainya. Terhadap warga desa yang potensial tersebut ia cenderung untuk memberikan peran atau tugas penting untuk diikutkan dalam membangun desanya. Ia berpendapat bahwa orang yang punya potensi itu sayang kalau tidak dimanfaatkan sehingga mereka perlu dihargai supaya timbul motivasi untuk membangun desa.

Gambaran mengenai keberhasilan keterlibatan pengurus BPD Noman dalam melimpahkan sebagian dari kekuasaannya dan kekuasaan kepala desa bagi usaha-usaha partisipasi masyarakat dalam pembangunan

Akhirnya dapat ditarik makna penting bahwa.

Proyek pembangunan yang bersifat "*dadakan*" karena dilaksanakan secara spontan oleh masyarakat lewat panitia pembangunan setempat tidak dilarang bahkan direstui oleh pengurus BPD karena selain proyek tersebut telah dapat direalisasikan dengan baik

juga sekaligus dapat meningkatkan jumlah perolehan anggaran yang dapat dimasukkan dalam RAPBD yang berarti BPD telah ikut memberi peluang inisiatif yang baik pada warga desanya untuk berpartisipasi dalam proses transformasi di desa Noman

Hubungan BPD dengan kepala desa dalam transformasi di desa penelitian, yang melimpahkan kekuasaannya kepada elit-elit strategis lain yang memang menguasai bidangnya masing-masing (*poly-morphic leader*), hal ini menunjukkan yang memperlihatkan telah terjadi perubahan struktur dari relasi kekuasaan dari yang berbentuk elistis ke pluralis

6.3. Perubahan yang Menandai Relasi Kekuasaan BPD-Kepala desa pada Tingkat Kesadaran

6.3.1 Perubahan Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (legislasi)

Peraturan desa sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 pasal 1 huruf m berisi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapat persetujuan dari BPD. Lebih lanjut dalam pasal 8 ayat 1 disebutkan, bahwa peraturan desa merupakan suatu ketentuan hukum yang mengikat bagi pemerintah desa, BPD, warga masyarakat desa yang bersangkutan, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

BPD di Desa Noman dikukuhkan dan dilantik pada tanggal 25 Juli 2001 Semenjak itu pula BPD telah melakukan tugas dan fungsinya, antara lain tugas dan fungsi legislasi yaitu membuat peraturan desa bersama kepala

desa. Dalam kurun waktu tahun 2001, fungsi ini telah dijalankan oleh BPD. Sebagai bukti adalah telah ditetapkannya beberapa peraturan desa selama kurun waktu tersebut. Ada 7 Peraturan desa tahun 2004 yang telah berhasil ditetapkan tersebut antara lain. Program Kerja Tahunan Desa, APBD, Pungutan Desa, Swadaya dan Partisipasi Masyarakat, Penetapan Penghasilan Kepala desa, Sekdes, Kadus dan Kaur, Sumber Pendapatan Asli Desa, Honorarium dan Biaya Rapat BPD dan Tanah Bengkok yang sampai penelitian ini berlangsung belum ditetapkan menjadi perdes

Dengan demikian terlihat sejumlah peraturan desa yang berhasil dibuat oleh BPD bersama kepala desa sudah mulai berkembang. Gambaran mengenai hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Ketua BPD Noman (M. Luth), menuturkan; Kehadiran kami (BPD) masih relatif baru. Namun keadaan perdes yang kami realisasikan sudah bagus dan relatif berkembang, itu kan sudah lumayan (Wawancara, 7 Maret 2004).

Masih banyaknya permasalahan yang harus diakomodir dalam bentuk peraturan desa, juga terungkap dalam wawancara dengan Sekretaris Desa Noman (Every) yang menuturkan; Kalau dilihat dari jumlah perdes yang ada saat otonomi ini sudah bagus. Khan BPD itu tidak sama dengan LMD dulu, walaupun saya lihat sebagian anggota BPD pengalamannya dalam bidang pemerintahan masih baru (Wawancara, 7 Maret 2004).

Apa disampaikan subjek penelitian tergambar bahwa sampai saat ini jumlah peraturan desa yang berhasil direalisasikan di Desa Noman sudah cukup bagus. Hal ini disebabkan sistem dan mekanisme penyusunan dan penetapan peraturan desa dengan melibatkan BPD

walaupun masih baru, namun sudah bisa dipahami sepenuhnya baik oleh pemerintah desa maupun BPD sendiri.

Dalam penyusunan peraturan desa, semenjak dibentuknya BPD terdapat perubahan yang mendasar dalam proses penyusunannya. Pada saat sebelum otonomi daerah, seluruh proses seakan-akan hanya menjadi wewenang pemerintah desa saja tanpa banyak melibatkan pihak lain termasuk waktu itu LMD karena pada saat itu kepala desa kedudukannya juga menjabat sebagai Ketua LMD.

> Sehingga dalam penyusunannya tidak banyak mendapatkan kesulitan yang berarti. Baru saat di era otonomi ini proses penyusunan perdes melibatkan BPD. Prosesnya tidak semudah yang dulu apalagi wewenang BPD lain dengan LMD (Wawancara, 8 Maret 2004).

Dari pihak BPD yang dimintai tanggapannya mengenai hal ini, salah satu pimpinan BPD yaitu Ketua BPD Noman (M. Luth), mengatakan: Dengan fungsi ini BPD berkewajiban mengontrol dan mengawasi kepala desa dan perangkat desa yang lain. Demikian juga dengan pembuatan kebijakan desa seperti peraturan desa, (Wawancara, 8 Maret 2004).

Dengan demikian perdes tidak boleh begitu saja dibuat oleh pemerintah desa tanpa dimusyawarahkan dengan BPD. Ternyata BPD merasa sebagai wakil rakyat di desanya, sehingga pemerintah desa harus mendengarkan suara BD yang juga merupakan aspirasi masyarakat. BPD berbicara demikian karena sebagian anggota BPD mengetahui persis bagaimana proses penyusunan kebijakan desa pada masa lalu LMD yang ada seakan-akan hanya merupakan pajangan adari kepala desa saja

Uraian yang disampaikan beberapa subjek penelitian tersebut mencerminkan bahwa di era otonomi daerah saat ini yang mana di dalamnya juga terkandung semangat otonomi desa, telah terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terutama dalam proses penyusunan kebijakan desa. Keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh kepala desa karena hadirnya BPD di desa, menyebabkan produk peraturan desa bukan lagi produk sepihak dari pemerintah desa. Dengan demikian tampaklah bahwa disini telah terjadi perubahan dalam proses penyusunan kebijakan desa, yakni dari hanya disusun secara sepihak oleh kepala desa ke disusun secara bersama antara kepala desa dan badan perwakilan desa (BPD). Dengan demikian di era otonomi ini telah terjadi perubahan prilaku politik di tingkat desa, sehingga BPD sebagai institusi memposisikan diri terhadap kekuasaan.

Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 pasal 2 ayat 10 disebutkan bahwa rancangan peraturan desa disusun oleh kepala desa dan atau BPD. Dari pengertian tersebut, maka terdapat dua kemungkinan dari mana inisiatif pembuatan rancangan peraturan desa itu berasal, yaitu bisa dari kepala desa dan bisa juga dari BPD. Kedua kemungkinan ini sama-sama menciptakan hubungan antara BPD dengan kepala desa dalam proses selanjutnya sampai dengan penetapannya menjadi suatu peraturan desa. Kalaupun rancangan peraturan desa tersebut berasal dari inisiatif kepala desa, tetap saja dibahas bersama dan memerlukan persetujuan dari BPD. Demikian juga sebaliknya,

kalaupun peraturan desa tersebut rancangan peraturan desanya berasal dari inisiatif BPD, tetap saja yang menetapkan adalah kepala desa.

Berkenaan dengan penyusunan dan pengajuan rancangan peraturan desa, kenyataan yang dijumpai selama penelitian di desa Noman menunjukkan bahwa selama ini ada rancangan peraturan desa berasal dari usul inisiatif BPD. Namun yang mempunyai banyak inisiatif mengajukan rancangan peraturan desa adalah kepala desa. Hal ini sebagaimana terungkap dalam wawancara peneiti dengan anggota BPD (Aswan) memberikan tangapannya dengan mengatakan:

> Pada awalnya, kami masih bingung Pak, karena BPD itu merupakan lembaga baru yang ada di desa. Lagi pula selama ini kami belum pernah terlibat dalam pembuatan kebijakan desa. Namun walaupun dengan keterbatasan yang kami miliki, kami mampu untuk itu. Walaupun akhirnya agar pemerintah desa saja yang membuatnya kemudian nanti di bahas bersama-sama (Wawancara, 9 Maret 2004).

Paparan yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut menggambarkan bahwa pada dasarnya BPD mempunyai kesiapan dan kesanggupan untuk membuat rancangan peraturan desa meskipun dengan berbagai keterbatasan yang dimilikinya. Akan tetapi dengan pertimbangan teknis implementasi sebuah peraturan desa, hal itu diserahkan kepada pihak pemerintah desa. Proses selanjutnya mekanisme penyusunan dan penetapan peraturan desa, setelah pembahasan intern BPD selesai. kemudian BPD menyampaikan kepada kepala desa bahwa BPD siap untuk melakukan pembahasan secara bersama-sama. Pemberitahuan yang disampaikan oleh BPD selain dilakukan secara formal (melalui proses surat-menyurat), juga dilakukan secara informal dengan mendatangi pihak pemerintah desa.

Secara formal BPD mengirimkan surat pemberitahuan kepada kepala desa bahwa BPD sudah siap untuk melakukan pembahasan bersama pemerintah desa. Selain itu dalam berbagai kesempatan, misalnya keduanya (ketua BPD dan kepala desa) ketemu ya menyampaikan hal itu secara lisan. Meskipun aparat desa belum menerima pemberitahuan resmi dari BPD, tapi mereka tidak merasa tersinggung dan langsung memberi jawaban mengiyakan. Mereka berprinsip bahwa di desa itu kalau semuanya harus dilakukan secara aturan formal semua tidak bias jalan seacara fleksibel. Terkait dengan hal itu pada kesempatan lain sekretaris desa (Every) yang ditemui oleh peneliti, menuturkan,

> Biasa pak, selain BPD itu mengirim surat pemberitahuan resmi kepada kepala desa, tapi juga pas kebetulan ketemu atau dengan sengaja datang ke rumah untuk menginformasikan bahwa mereka siap dan bersedia diajak musyawarah bersama. (Wawancara, 15 Maret 2004)

Uraian di atas menggambarkan bahwa antara BPD dan kepala desa sudah menunjukkan fungsinya masing-masing dan bisa bekerjasama dan berinteraksi dengan baik dalam pembahasan rancangan peraturan desa. Berdasarkan temuan lain di lapangan contoh perdes yang berlarut-larut dalam pembahasannya rancangan peraturan desa mengenai pengelolaan tanah ganjaran kepala desa dan perangkat desa.

Sementara itu Ketua BPD (M. Luth) yang dimintai tanggapannya mengenai hal itu mengatakan: Kami menganggap penggalian pasir dan batu koral sebagai tanah bengkok itu tetap melanggar perda karena tidak mempunyai izin. (Wawancara, 21 Maret 2004)

Berdasarkan pemaparan relasi kekuasaan BPD-kepala desa tentang penyusunan dan penetapan peraturan desa serta kasus penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok tersebut di atas dapat dikemukakan gambaran hubungan kekuasaan BPD–kepala desa Norman sebagai pemimpin lokal yang memimpin transformasi di desanya sebagai berikut.

Uraian yang disampaikan beberapa subjek penelitian tersebut mencerminkan bahwa di era otonomi daerah saat ini yang mana di dalamnya juga terkandung semangat otonomi desa, telah terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terutama dalam proses penyusunan kebijakan desa. Keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh kepala desa karena hadirnya BPD di desa, menyebabkan produk peraturan desa bukan lagi produk sepihak dari pemerintah desa. Dengan demikian tampaklah bahwa disini telah terjadi perubahan dalam proses penyusunan kebijakan desa, yakni dari hanya disusun secara sepihak oleh kepala desa ke disusun secara bersama antara kepala desa dan badan perwakilan desa (BPD). Dengan demikian di era otonomi ini telah terjadi perubahan prilaku politik di tingkat desa, sehingga BPD sebagai institusi memposisikan diri terhadap kekuasaan.

Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 pasal 2 ayat 10 disebutkan bahwa rancangan peraturan desa disusun oleh kepala desa dan atau BPD. Dari pengertian tersebut, maka terdapat dua kemungkinan dari mana inisiatif pembuatan rancangan peraturan desa itu berasal, yaitu bisa dari kepala desa dan bisa juga dari BPD. Kedua kemungkinan ini sama-sama menciptakan hubungan

antara BPD dengan kepala desa dalam proses selanjutnya sampai dengan penetapannya menjadi suatu peraturan desa. Kalaupun rancangan peraturan desa tersebut berasal dari inisiatif kepala desa, tetap saja dibahas bersama dan memerlukan persetujuan dari BPD. Demikian juga sebaliknya, kalaupun peraturan desa tersebut rancangan peraturan desanya berasal dari inisiatif BPD, tetap saja yang menetapkan adalah kepala desa.

6.3.2 Perubahan Dalam Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) Tahun 2004

Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Namor 12 Tahun 2000 beserta petunjuk pelaksanannya memuat ketentuan yang mengatur mengenai proses dan mekanisme penyusunan dan penetapan APBD bagi desa-desa di wilayah Kabupaten Musi Rawas. Proses penyusunan dan penetapan APBD didahului dengan penyusunan rancangan APBD yang bisa dilakukan oleh pemerintah desa dan atau oleh BPD berdasarkan pedoman yang diberikan oleh kepala daerah. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000, sebagai berikut: 1) penyusunan rancangan APBD dibuat oleh pemerintah desa dan atau oleh BPD, sesuai pedoman sebagaimana dimaksud dalam pasal 2. 2) Setelah rancangan APBD tersebut disepakati dan disetujui oleh pemerintah desa dan BPD, ditetapkan dan disahkan dengan Peraturan Desa.

Pasal di atas menunjukkan bahwa untuk usul inisiatif pembuatan rancangan APBD berada di tangan kepala desa dan juga BPD. Hal ini sebagaimana terungkap dalam wawancara yang dilakukan dengan ketua BPD (M. Luth), beliau mengatakan: Kami semua sepakat menyerahkan

pembuatan rancangan APBD kepada pemerintah desa dan di bahas, diputuskan bersama (Wawancara, 22 Maret 2004).

Sedangkan kepala desa (Rozali), yang dimintai tanggapannya mengenai hal itu mengatakan: Kami memberikan kesempatan kepada BPD untuk membuat rancangan APBD. Tetapi BPD hanya mengajukan rencana anggaran biaya untuk BPD sendiri agar dimasukkan dalam APBD (Wawancara, 22 Maret 2004)

Keadaan tersebut terlihat bahwa keterlibatan BPD dalam proses penyusunan rancangan APBD ini tidak sebatas mengajukan rencana anggaran biaya (RAB) BPD kepada pemerintah desa untuk dimasukkan dalam pos APBD, tapi juga tahap pembahasan dan penetapan rencana anggaran biaya BPD kepada pemerintah desa.

Selanjutnya mengenai pengajuan rencana anggaran biaya (RAB) BPD, peneliti mewancarai aanggota BPD (Bustomi) yang mengemukakan sebagai berikut: Rencana anggaran biaya (RAB) tersebut kami ajukan berdasarkan musyawarah bersama seluruh anggota BPD dan memang menurut kami telah sesuai dengan kondisi yang sebenarnya. (Wawancara, 24 Maret 2004).

Dalam tahap selanjutnya, rancangan APBD yang sudah disusun oleh pemerintah desa tersebut kemudian disampaikan kepada pimpinan BPD untuk disebarluaskan kepada seluruh anggota BPD agar dipelajari sebelum dibahas bersama dengan kepala desa dalam suatu rapat. Pembahasan intern BPD dilaksanakan melalui rapat BPD yang diikuti oleh seluruh anggota BPD. Pembahasan ini tidak dilakukan secara khusus oleh panitia anggaran, karena

sebagaimana disebutkan terdahulu dalam kepengurusan BPD Desa Noman tidak dibentuk panitia anggaran yang khusus menangani pembahasan APBD atau pun bidang-bidang yang lainnya sebagai alat kelengkapan BPD.

Setelah rapat intern BPD menghasilkan suatu keputusan, maka pembahasan rancangan APBD selanjutnya dilakukan dalam rapat paripurna antara BPD dengan kepala desa. Dalam tahapan ini dapat dilihat bagaimana peran/fungsi BPD Guna mengetahui peran BPD dalam pembahasan rancangan APBD, dapat disimak dalam hasil Wawancara dengan Ketua BPD (M. Luth) sebagai berikut: Dalam forum rapat, kami tetap vokal menyoroti pos-pos mana dari rancangan APBD yang kami nilai meragukan. (Wawancara, 28 Maret 2004)

Hal ini kami lakukan karena tugas kami untuk melakukan pengawasan terhadap APBD. Meskipun sebenarnya kami dapat memakai pengurangan RAB kami untuk tidak menyetujui rancangan APBD tersebut, akan tetapi untuk saat ini kami tidak akan melakukan hal itu. Memang dalam pembahasan rancangan APBD selama ini, kami tidak pernah langsung menyetujuinya dalam satu kali rapat, pasti lebih dari itu.

Sementara itu Wakil Ketua BPD (Dinil), memberikan tanggapannya dengan mengatakan:

> Dalam pelaksanaan rapat antara BPD dengan pemerintah desa khususnya yang membahas mengenai APBD, sebenarnya tidak ada masalah yang berarti. Namun kadang ada pos anggaran yang kurang masuk akal, sehingga terpaksa kami harus membenarkan dan meluruskannya. (Wawancara, 28 Maret 2004)

Dari pihak pemerintah desa, peneliti mewancarai Kepala Desa (Rozali), yang mengatakan:

> Selama ini pembahasan rancangan APBD tidak pernah selesai dalam satu kali rapat kalau dulu sebelum ada BPD penyusunan APBD tidak pernah molor seperti sekarang ini. Rancangan APBD yang kami susun dikoreksi habis-habisan oleh BPD. Katanya yang begini. begitu dan lain sebagainya. (Wawancara. 29 Maret 2004).

Sedangkan Sekretaris Desa (Every), memberikan penjelasan mengenai hal itu dengan mengatakan: Membuat Rancangan APBD itu tidak mudah meskipun sudah ada pedomannya. kegiatannya tidak sedikit. sementara alokasi dana yang tersedia terbatas Kadang-kadang hal inilah yang tidak disadari oleh BPD. (Wawancara, 29 Maret 2004).

Beberapa uraian tersebut dapat dilihat bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang (peran) BPD dalam pembuatan dan penetapan APBD. Masing-masing pihak memahami akan pentingnya APBD dalam pelaksanaan pemerintahan desa.

Beberapa penjelasan yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut, tergambar bahwa proses awal penyusunan APBD di Desa Noman secara teknis memang semenjak terbentuknya BPD telah terjadi perubahan komposisi APBD khususnya dalam hal pembebanan pos pengeluaran, dan hal inilah yang membuat pemerintah desa harus bisa menyesuaikan diri.

Dalam proses penyusunan dan penetapan APBD menunjukkan bahwa pada waktu penyusunan APBD terjadi perubahan dari hanya didusun oleh kepala desa ke pola penyusunan APBD oleh kepala desa dan BPD. Begitu juga pada waktu menetapkan APBD, terjadi perubahan dari hanya ditetapkan oleh kepala desa menjadi ditetapkan oleh kepala desa dan BPD.

Disisi lain juga bahwa APBD itu sangat penting artinya bagi penyelenggaraan pemerintahan desa.karena BPD memiliki mandat dalam

fungsi anggaran, hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000, sebagai berikut: 1) penyusunan rancangan APBD dibuat oleh pemerintah desa dan atau oleh BPD, sesuai pedoman sebagaimana dimaksud dalam pasal 2; 2) Setelah rancangan APBD tersebut disepakati dan disetujui oleh pemerintah desa dan BPD, ditetapkan dan disahkan dengan Peraturan Desa.

Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh beberapa subjek penelitian tersebut, menunjukkan bahwa penetapan APBD dalam suatu peraturan desa oleh kepala desa sangat bergantung pada persetujuan yang diberikan oleh BPD. Dari paparan tentang penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD), dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam proses transformasi di desa Noman. Telah terjadi perubahan dari semula didominasi kepala desa ke pola kerjasama BPD dengan kepala desa.

6.3.3 Perubahan Dalam Pelaksanaan Peraturan Desa

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 tahun 2000 tentang BPD, yang dalam pasal 38 ayat (1) butir d disebutkan bahwa "BPD mempunyai kewajiban mengadakan pelaksanaan Peraturan Desa, APBD, dan Keputusan Kepala Desa".

Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan peran BPD terhadap pelaksanaan peraturan desa dan kebijakan kepala desa dapat disimak dalam hasil wawancara peneliti dengan Kepala Desa (Rozali) yang menuturkan:

Terus terang Pak, dahulu sebelum ada BPD, kepala desa dengan kewenangan yang dimiliki mudah saja menetapkan kebijakan desa tanpa

khawatir mendapatkan tentangan dari lembaga desa lain, meskipun pada waktu itu ada LMD. (Wawancara, 30 Maret 2004).

Sementara itu sekretaris desa (Every) yang berhasil ditemui, mengatakan: Saat ini BPD itu begitu serius mengawasi pemerintah desa (Wawancara, 30 Maret 2004)

Berkaitan dengan hal tersebut, Ketua BPD (M. Luth) mengungkapkan: Apabila kebijakan kepala desa menyalahi aturan dan merugikan masyarakat kami berhak menegurnya dan kalau perlu kami bisa mengusulkan untuk pemberhentiannya (Wawancara, 30 Maret 2004)

Anggota BPD lainnya (Amari) menuturkan, Kewenangan untuk mengawasi kepala desa dan perangkat desa dalam menjalankan pemerintahan desa telah kami laksanakan (Wawancara, 31 Maret 2004)

Dari hasil wawancara tersebut dapat dilihat, bahwa telah terjadi perubahan antara BPD dan kepala desa dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh BPD. BPD dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya ingin menciptakan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana mestinya.

Berdasar uraian yang disampaikan oleh beberapa subjek penelitian tersebut, tergambar dengan jelas bahwa semenjak dibentuknya BPD di Desa Noman, di desa ini telah terjadi perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa yang mempunyai hak untuk mengimplementasikan peraturan desa, wewenangnya dibatasi oleh peran pengawasan yang dilakukan oleh BPD. Dalam pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi

perubahan dari semula kepala desa dengan kekuasaan, melaksanakan kebijakan ke pola wewenang yang di batasi oleh institusi BPD.

6.3.4 Perubahan Dalam Pelaksanaan Pertanggungjawaban Kepala Desa;

Selain itu, dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 Tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa, pasal 37 juga menyebutkan bahwa BPD berhak meminta pertanggungjawaban kepala desa. Berdasarkan peraturan tersebut, terlihat bahwa BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa berhak menilai pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan desa oleh kepala desa. Untuk menidaklanjuti hal tersebut, BPD Desa Noman menerbitkan Keputusan BPD Desa Noman Nomor 01 Tahun 2001 tentang Peraturan Tata Tertib BPD Desa Noman, dimana dalam pasal 7 butir a disebutkan bahwa: BPD berhak meminta pertanggungjawaban kepala desa setiap akhir tahun anggaran selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah tutup tahun anggaran.

Bagaimana peran dan fungsi BPD dalam pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa, dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Kepala Desa (Rozali) sebagai berikut:

> Saya telah membuat LPJ Tahun 2002 dan sudah saya sampaikan kepada BPD tanggal 23 Pebruari 2004. Hal ini berarti apa yang saya lakukan sudah sesuai ketentuan bahwa 4 (empat) bulan setelah akhir tahun anggaran kepala desa wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD. (Wawancara, 17 April 2004).

Ditambahkan oleh Kaur Kesra (Sunaryo): Namun demikian pada saat itu LPJ saya ditolak oleh BPD, khususnya yang berkaitan dengan penggunaan

APBD. Tapi ternyata pada saat LPJ, justru hal itu yang menjadikan BPD tidak bisa menerima Sehingga LPJ saya ditolak (Wawancara, 17 April 2004)

Sedangkan anggota BPD (Solihin) menanggapi hal itu dengan mengatakan: Sebenarnya penolakan LPJ itu bukan hanya karena terjadinya pembengkakan anggaran. (Wawancara, 17 April 2004)

Beberapa uraian yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut terlihat manakala terjadi pembengkakan anggaran, kepala desa tidak membicarakan dengan BPD untuk mengadakan perubahan anggaran keuangan (PAK)

Untuk mengetahui bagaimana sebenarnya BPD sampai bisa menerima LPJ kepala desa, peneliti mewancarai anggota BPD (Zakaria) yang mengatakan Saat ini LPJ itu kita terima tapi untuk kesempatan berikutnya apabila hal serupa terjadi lagi, atau catatan yang kami beri tidak diwujudkan, kami akan mengangkat permasalahan ini lagi (Wawancara, 18 April 2004)

Hasil wawancara peneliti dengaan subjek penelitian tersebut terlihat bahwa penerimaan ini pada dasarnya dilandasi oleh keinginan semua pihak baik BPD maupun kepala desa untuk menghindari terjadinya konflik BPD sendiri menyadari bahwa penolakan yang berlarut-larut akan berakibat pada proses pemberhentian kepala desa, dan itu dipandangnya justru akan menimbulkan konflik baru di desa. Namun demikian penerimaan tersebut bukan berarti permasalahan yang menyangkut LPJ itu sudah selesai, akan tetapi sewaktu-waktu masih bisa meruncing lagi manakala kepala desa tidak konsekuen dengan kesepakatan yang dicapainya dengan BPD

Dari paparan relasi kekuasaan BPD-kepala desa tentang pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa; kasus penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa di atas dapat ditarik kesimpulan tentang proses transformasi di desa Noman

Bahwa peran BPD sangat berfungsi, dalam pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa, sehingga kepala desa konsekuen dengan apa yang telah disepakatinya dengan BPD.

Menyadari bahwa keputusan yang harus dibuat tidak sepenuhnya berada di tangan mereka sendiri. Oleh karena itu, untuk bisa berhasil mereka harus mampu membina dan memanfaatkan hubungannya dengan para pembuat keputusan yang lain secara baik,yerutama dengan institusi BPD.

Kepala desa tidak lagi dapat memutuskan secara sepihak yang meyangkut kepentingan publik. Dengan demikan dalam hal ini berarti BPD sebagai institusi sudah memposisikan diri terhadap kekuasaan ditingkat desa.

6.3.5 Perubahan Dalam Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan (Pembangunan) Desa

Masyarakat Desa Noman masih memiliki jiwa gotong royong yang cukup tebal. Kegotongroyongan ini dipakai oleh pengurus BPD Noman sebagai potensi dasar yang bisa dimanfaatkan untuk membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Selama ini Kepala Desa Noman masih menyadari bahwa belum seluruh warga desanya mempunyai kesadaran untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Oleh karena itu, ia

dalam berbagai kesempatan selalu mengajak kepada kepala desa dan perangkat desanya serta tokoh masyarakat yang lain agar mau menjadi pelopor dalam pembangunan Menurut mereka, keberhasilan membangkitkan masyarakat ini bisa dengan dialogis, sesuai dengan kondisi budaya masyarakatnya Pendekatannya harus luwes. Pengurus BPD, jajaran pemerintah desa, dan tokoh-tokoh masyarakat harus mau memulai lebih dulu mau menjadi pelopor dalam pembangunan

Penerapan jenis pendekatan dialogis, refonsif, proaktif, dan sesuai dengan kondisi budaya masyarakat tidak dilakukan secara terpisah (dikotomis) tetapi bersamaan atau serentak. Hal ini menurut Farul pengurus BPD Noman mengatakan:

> Mengingat tingkat kesadaran masyarakat yang berbeda-beda. Untuk itu, mereka mencoba untuk memberikan nuansa baru dengan menyetujui panitia pembangunan yang dibentuk secara dadakan oleh masyarakat dusun di sekitar proyek yang akan dibangun. (Wawancara, 22 Maret 2004)

Dalam membangkitkan partisipasi masyarakat desa untuk usaha-usaha pembangunan, pengurus BPD Noman lainnya (Soli) mengatakan:

> Selain suka menumbuhkan kreativitas pengurus dan rakyatnya ia juga suka mendelegasikan kekuasaannya kepada mereka. BPD Noman melihat banyak warga desa yang mempunyai potensi bagus di berbagai bidang misalnya pertanian, pendidikan. kesenian, dan sebagainya. (Wawancara, 22 Maret 2004)

Terhadap warga desa yang potensial pengurus BPD cenderung untuk memberikan peran atau tugas penting untuk diikutkan dalam membangun desanya Mereka berpendapat bahwa orang yang punya potensi itu sayang kalau tidak dimanfaatkan sehingga mereka perlu dihargai supaya timbul motivasi untuk membangun desa

Gambaran singkat mengenai keberhasilan keterlibatan pengurus BPD Noman dalam melimpahkan sebagian dari kekuasaannya dan kekuasaan kepala desa bagi usaha-usaha partisipasi masyarakat dalam pembangunan terlihat pula hubungan pengurus BPD dengan organisasi kepemudaan desa Noman, menurut pendapat (Awalni) tokoh pemuda di desa Noman:

> Pengurus BPD Noman itu termasuk tipe pemimpin yang mau mengerti kepentingan pemuda dan bertanggungjawab. Dicontohkannya bahwa dulu banyak pemuda desa yang suka minuman keras tetapi mereka berusaha menyadarkan pemuda mabuk tersebut dengan caranya sendiri, mendekati pemuda tersebut dan ikut minum sedikit-sedikit, pelan-pelan dan dengan halus mereka diberi nasehat akhirnya kebiasaan mabuk itu sekarang sudah berkurang (Wawancara, 24 Maret 2004)

Awalni mengakui bahwa ia bisa memahami cara-cara yang ditempuh pengurus BPD dalam membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu terlibat memberi nasehat dan memotivasi (tut wuri handayani). Tetapi Awalni juga mengakui bahwa jangan dikira pengurus BPD Noman tidak bisa bertindak keras. Sebagai contoh adalah kasus tanah bengkok tanah kas desa yang dijual pasir dan koralnya oleh aparat desa. Walaupun kepala desa menantangnya ia tetap jalan terus dan berhasil. Awalni yakin bahwa pengurus BPD bertindak tegas itu karena yang dilakukannya itu berdasarkan kebenaran .

Dari paparan peran pengurus BPD Noman dalam proses transformasi sosial membangkitkan partisipasi masyarakat desa

Dalam pembangunan telah berhasil mengangkat APBD hingga mencapai 689 juta lebih.

Dalam bentuk dengan memberikan suatu sentuhan baru pada peran masyarakat dusun untuk membentuk panitia pembangunan, dalam arti

melimpahkan sebagian dari kewenangannya dalam membangkitkan keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan.Tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki potensi dan kapasitas yang memadai diikutsertakan dalam pembangunan.

Dari kasus tersebut akhirnya dapat ditarik makna penting sebagai berikut

BPD Noman yakin bahwa keberhasilannya ikut membangkitkan keikutsertaan masyarakat dalam program perubahan (pembangunan) dengan menerapkan secara terpadu pendekatan yang menimbulkaan kesadaran (mobilisasi) dan memberi kesempatan (partisipasi) masyarakat dalam perubahan (pembangunan).

Di sadari/tidak, apa yang dilakukan oleh institusi BPD itu , yang telah melimpahkan kekuasaan kepada elit-elit strategis lain yang memang menguasai bidangnya masing-masing (*poly-morphic leader*) pada tingkat desa menunjukkan telah terjadi perubahan prilaku politik ditingkat desa. Dari berpola *top down* dan searah menjadi *botton up* dan kemitraan

Untuk mengetahui dan memahami pembahasan yang lebih mendalam bagaimana pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa dan perubahan yang menandainya dalam penerapan transformasi sosial. BPD melakukan tindakan melaksanakan (memposisikan) dalam kasus: penyusunan dan penetapan peraturan desa, penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD), pelaksanaan peraturan desa, pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa, dan partisipasi masyarakat.

a. Jenis Kegiatan Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa

Keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh kepala desa karena hadirnya BPD di desa, menyebabkan produk peraturan desa bukan lagi produk sepihak dari pemerintah desa. Tampaklah bahwa disini telah terjadi perubahan dalam proses penyusunan kebijakan desa, yakni dari hanya disusun secara sepihak oleh kepala desa ke disusun secara bersama antara kepala desa dan badan perwakilan desa (BPD).

Dalam menetapkan peraturan desa (PERDES) tampak terjadi telah perubahan dari hanya ditetapkan oleh kepala desa ke penetapan dilakukan bersama oleh kepala desa dan BPD, bahkan bila belum ditemukan kata sepakat (terjadi konflik dan kompotitif), maka dilakukan poting. Contohnya dalam kasus tanah bengkok.

Secara normatif peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapatkan persetujuan dari BPD (Pasal 48 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999). Ketentuan demikian juga dapat kita jumpai dalam pasal 105 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dimana disebutkan bahwa Badan Perwakilan Desa (BPD) bersama dengan kepala desa menetapkan peraturan desa. Dari ketentuan normatif tersebut jelas tergambar bahwa proses penyusunan dan penetapan peraturan desa adalah salah satu tugas yang menjadi urusan bersama antara BPD dan kepala desa sebagai perwujudan relasi kausal dari kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pihak. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Ndraha (2003:116) yang menyatakan bahwa relasi kausal dalam

pemerintahan berkaitan erat dengan kewajiban dan tanggungjawab antar variabel-variabel pemerintahan.

Proses penyusunan dan penetapan peraturan desa ini dimulai dengan penyusunan rancangan peraturan desa yang secara normatif proses ini dapat dilakukan oleh Kepala Desa dan atau BPD (pasal 48 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999). Apabila prosesnya dimulai dengan adanya inisiatif kepala desa untuk membuat rancangan peraturan desa, maka setelah rancangan peraturan desa tersebut selesai harus diajukan oleh kepala desa kepada BPD untuk dilakukan pembahasan secara bersama-sama serta mendapatkan persetujuan. Sebaliknya, apabila BPD dengan wewenangnya memprakarsai pembuatan peraturan desa dengan membuat rancangan peraturan desa dalam bentuk keputusan BPD, baru kemudian rancangan peraturan desa tersebut diserahkan kepada kepala desa untuk direalisasikan menjadi sebuah peraturan desa melalui mekanisme musyawarah bersama antara BPD-kepala desa.

Namun demikian lain halnya dengan yang terjadi pada tahapan persetujuan yang diberikan oleh BPD sampai dengan penetapan peraturan desa oleh kepala desa. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa mentahnya beberapa rancangan peraturan desa yang diajukan oleh kepala desa dalam beberapa kali rapat tidak akan sampai menjadi penyebab tidak terealisasinya peraturan desa tersebut manakala dikaitkan dengan tingkat urgensi suatu peraturan desa. Penolakan rancangan peraturan desa yang terjadi karena adanya perbedaan pandangan antara BPD-kepala desa akan segera berakhir manakala karena pertimbangan urgensi dari suatu peraturan

desa bagi penyelenggaraan pemerintahan desa dijadikan sebagai suatu pertimbangan tersendiri bagi baik BPD maupun kepala desa. Dengan demikian, maka proses untuk mendapatkan persetujuan dari anggota BPD ditempuh melalui pengambilan suara terbanyak (*voting*).

Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa BPD telah bertindak sebagai wujud representasi masyarakat desa, karena orang-orang yang berada di dalamnya tidak terkooptasi oleh kekuasaan kepala desa. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa selama ini BPD memang belum pernah menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan rancangan peraturan desa. Hal ini bukan didasarkan atas pertimbangan kemampuan BPD akan tetapi tidak lebih toleransi BPD kepada kepala desa khususnya dan pemerintah desa pada umumnya. BPD beranggapan bahwa kalau yang mengajukan rancangan peraturan desa itu BPD, dikhawatirkan kepala desa dan perangkat desa tidak mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikannya. Walaupun ada kesan meskipun secara normatif, ketentuan undang-undang yang berlaku lebih menempatkan BPD sebagai pihak yang mempunyai dominasi wewenang dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan desa.

b. Jenis Kegiatan Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBD)

Dalam proses penyusunan dan penetapan APBD menunjukkan bahwa pada waktu penyusunan APBD terjadi perubahan dari hanya didusun oleh kepala desa ke pola penyusunan APBD oleh kepala desa dan BPD dengan pola kerjasama dan kolaborasi. Begitu juga pada waktu menetapkan

APBD, terjadi perubahan dari hanya ditetapkan oleh kepala desa menjadi ditetapkan oleh kepala desa dan BPD dalam bentuk atau pola kerjasama dan kolaborasi.

Tugas dan wewenang kepala desa mengelola keuangan desa yang kemudian diwujudkan dengan pembuatan APBD menimbulkan wewenang BPD untuk mengontrol APBD mulai dari penyusunan, pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa (Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 pasal 25). Proses pengawasan yang dilakukan BPD dalam tahapan penyusunan APBD dilakukan dengan mengikutsertakan BPD dalam pembahasan dan penetapan APBD. Relasiyang muncul pun adalah relasisaling mempengaruhi dan melengkapi sebagai manifestasi dari fungsi masing-masing yang pada akhirnya membentuk sebuah sistem penyelenggaraan pemerintahan desa.

Proses penyusunan dan penetapan APBD dimulai dengan penyusunan rancangan APBD. Berdasarkan ketentuan pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa disebutkan bahwa penyusunan rancangan APBD dibuat oleh Pemerintah Desa dan atau oleh BPD. Namun demikian selama ini khususnya di Desa Noman yang menjadi lokasi penelitian, BPD belum pernah membuat rancangan APBD, dan hanya pihak pemerintah desa yang membuat rancangan APBD setiap tahun anggaran. Hal ini bisa dipahami, karena secara teknis pemerintah desa mempunyai kemampuan yang lebih dibanding dengan BPD. Karena

APBD memegang peran penting bagi proses penyelenggaraan pemerintahan, maka proses penyusunan APBD tersebut harus dilakukan oleh pihak yang benar-benar memahami secara teknis operasional, sehingga rencana tersebut memungkinkan untuk dioperasionalkan dalam bentuk kegiatan nyata. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1994:189) yang mengatakan bahwa, perencanaan merupakan suatu proses yang kontinum yang meliputi dua aspek yaitu formulasi rencana dan pelaksanaannya, karena sifat rencana itu sendiri sudah mengandung ciri-ciri yang berorientasi kepada pelaksanaan, dalam arti memungkinkan untuk pelaksanaannya.

Dari sisi lain, kepala desa memiliki otoritas yang kecil untuk mengoreksi rancangan APBD, BPD memiliki kewenangan untuk memeriksa, menilai, bahkan merevisi semua pos-pos yang ada dalam rancangan APBD. Kondisi ini juga menimbulkan kesan relasiyang tidak sejajar. Seakan-akan, otoritas BPD dalam praktiknya mengkooptasi kewenangan kepala desa. Dan terkesan pula, tanpa kesediaan kepala desa menganggarkan sejumlah dana sebagaimana diajukan oleh BPD maka akan muncul indikasi BPD tidak menyetujui rancangan APBD Kalaupun pada akhirnya rancangan APBD tersebut disetujui dengan melalui suatu proses yang cukup melelahkan itu tidak lain karena rancangan APBD tersebut membutuhkan pembahasan Sedangkan kemungkinan lain yang bisa muncul apabila kepala desa tetap terus menetapkan dan memberlakukan APBD maka hal ini mengundang pertentangan, yang di mata hukum dan politik hal tersebut tidak memiliki

kekuatan apa-apa. Sebaliknya. BPD bisa melakukan upaya untuk meminta pertanggungjawaban kepala desa apabila ia tidak bersedia menetapkan rancangan APBD yang disusun oleh BPD.

Ketentuan normatif lain yang menyebabkan kedudukan tidak sejajar antara BPD dengan kepala desa dari segi kewenangan adalah apabila antara kepala desa dan BPD terjadi kesepakatan rancangan APBD menjadi peraturan desa tentang APBD. Oleh karena itu setelah peraturan desa tersebut dijalankan pada akhir tahun anggaran, kepala desalah yang harus mempertanggungjawabkan kepada BPD. Pada tahapan ini, apabila kepala desa dipandang tidak berhasil akan membawa konsekuensi ditolaknya pertanggungjawaban tersebut dan ini bisa melahirkan usulan pemberhentian kepala desa oleh BPD.

c. Jenis Kegiatan Pelaksanaan Peraturan Desa

Pelaksanaan fungsi lainnya yang dilakukan oleh BPD adalah dalam hal fungsi pengawasan/kontrol. Setelah peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa dengan persetujuan BPD, maka kewajiban untuk mengimplementasikannya berada di pundak kepala desa dan perangkat desa. Sedangkan disisi lain BPD berkewajiban mengawasi pelaksanaan peraturan desa tersebut. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 36 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh BPD meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta keputusan kepala desa

Pola ini menempatkan kepala desa pada dua posisi. Di satu sisi, kepala desa harus bertanggungjawab kepada BPD dan disisi lain dalam kenyataannya kepala desa juga tetap tidak bisa lepas dari tanggung jawabnya melaksanakan tugas yang menjadi instruksi pemerintah kabupaten. Apalagi seandainya BPD tidak mau tau dengan permasalahan mana yang memang harus dipertanggungjawabkan pada BPD, dan mana yang harus dipertanggungjawabkan oleh kepala desa kepada Bupati terhadap proyek-proyek yang diinstruksi kabupaten di desa. Bahkan bisa terjadi. BPD di desa mempunyai perbedaan pendapat dengan pemerintah kabupaten.

Keadaan demikian ini menandakan bahwa telah terjadi persepsi yang berbeda dalam memahami otonomi desa oleh anggota BPD dan kepala desa. Padahal sebenarnya penyelenggaraan otonomi desa itu masih dalam kerangka kehidupan pemerintahan yang lebih luas yaitu kabupaten, propinsi bahkan nasional. Hal ini sebagaimana kebijakan otonomi desa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang antara lain menyebutkan bahwa kewenangan desa mencakup: a) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa; b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan Pemerintah; dan c) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan atau pemerintah kabupaten.

d. Jenis Kegiatan Pelaksanaan Pertanggungjawaban Kepala Desa

Dalam kegiatan pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa terjadi perubahan dari pertanggungjawaban kepada Bupati melalui Camat menjadi kepada masyarakat melalui BPD. Dengan kata lain telah terjadi perubahan

pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan pembangunan dari pola vertikala ke arah horizontal. Dalam pelaksanaannya berbentuk atau berpola kerjasama dan konplik pada kerjasama menerima LPJ kepala desa setelah diadakan klarifikasi (barembok) BPD dengan kepala desa dengan catatan 1) kepala desa sanggup mengembalikan dana honor hansip 2) kepala desa sanggup mengembalikan dana keagamaan selambatnya tanggal 31 mei 2004. pada konplik ketika berkaitan dengan penolakan LPJ kepala desa, karena tidak adanya tertib anggaran dan prosedur dalam melaksanakan APBD oleh kepla desa (terjadi pembekakan anggaran, kepala desa tidak membicarakannya dengan BPD)

Wewenang berkaitan dengan tanggung jawab, kewajiban berkaitan dengan hak *(right)*, sedangkan hak berkaitan pula dengan posisi (kedudukan). Dalam relasi pemerintahan, hak pihak yang satu merupakan kewajiban bagi pihak yang lain. Relasi itu lahir sebagai akibat suatu konsensus, kesepakatan atau perjanjian *(overenkomst)* (Ndraha, 2003:86). Berangkat dari konsep tersebut dan juga dari pemahaman ketentuan normatif yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa, yang antara lain mengatur wewenang BPD dalam memberikan penilaian pertanggungjawaban kepala desa, maka muncullah kewajiban kepala desa untuk mempertanggung jawabkan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada rakyat melalui para wakilnya yang duduk di BPD.

Apabila kita melihat dari sisi normatif yang dijadikan pedoman pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa adalah mekanisme pertanggungjawaban kepala desa Namun demikian, pada kenyataan

mekanisme yang dilahirkan oleh kekuatan normatif dari suatu peraturan perundang-undangan justru menimbulkan kerancuan dan kebingungan, yang seringkali melahirkan suatu yang tidak sinkron antara yang harus bertanggungjawab dengan yang berhak meminta tanggung jawab khususnya antara kepala desa dan BPD sebagai institusi pemerintahan desa.

Proses pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa di Desa Noman menunjukkan bahwa akuntabilitas publik secara terbuka dan demokratis dari pelaksanaan pemerintahan desa yang ingin diwujudkan dengan menghadirkan BPD sebagai institusi representasi rakyat desa, sudah bisa berjalan. Rakyat tidak lagi menjadi orang yang diperintah dan sudah dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan yang mengatur dan menentukan nasibnya. BPD dengan otoritas yang dimilikinya telah memberikan persetujuan laporan pertanggungjawaban (LPJ) pada kepala desa, walaupun pada kenyataannya kepala desa melakukan pelanggaran dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya khususnya mengenai APBD. Menurut Santoso (2002:31) hal ini menandakan bahwa kekuasaan sudah sampai ke tangan rakyat dan tidak berhenti pada anggota-anggota parlemen desa yang belum tentu mencerminkan aspirasi masyarakat secara menyeluruh. Kevokalan dan kejelian BPD dalam melihat penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa melalui fungsi kontrolnya, ternyata sudah bisa membawa lembaga ini sebagai institusi yang bisa menjamin terwujudnya akuntabilitas publik secara demokratis dan terbuka di tingkat desa.

e. Jenis Kegiatan Partisipasi Maasyarakat dalam Perubahan-Pembangunan Desa

Pada kegiatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan desa menunjukkan terjadi perubahan dari pola dominasi kepala desa dan aparat desa ke arah pendelegasian dan kerjasama dengan, atau BPD dan masyarakat

Mereka juga melihat bahwa keberhasilan pembangunan Desa Noman tidak terlepas dari peran tokoh-tokoh masyarakat terutama pengurus BPD dan yang dianggapnya sebagai tokoh yang masih muda-muda, jujur, berani, serius, bertanggungjawab, dan mau bekerja keras membangun desanya. Sebaliknya, di sisi lain BPD Noman melihat selain alasan-alasan ekonomis seperti tersebut di atas juga dari sisi sosial psikologis bahwa masyarakat Desa Noman masih memiliki jiwa gotong royong yang cukup tebal. Kegotongroyongan ini dipakai oleh pengurus BPD Noman sebagai potensi dasar yang bisa dimanfaatkan untuk membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Selama ini Kepala Desa Noman masih menyadari bahwa belum seluruh warga desanya mempunyai kesadaran untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Oleh karena itu, ia dalam berbagai kesempatan selalu mengajak kepada kepala desa dan perangkat desanya serta tokoh masyarakat yang lain agar mau menjadi pelopor atau teladan dalam pembangunan. BPD Noman melihat bahwa partisipasi masyarakat khususnya dalam program swadaya murni itu masih harus digerakkan, sebab kalau hanya ditunggu mereka akan diam saja. Menurut mereka, keberhasilan membangkitkan masyarakat ini bisa dengan dialogis (*barembok*), sesuai

dengan kondisi budaya masyarakatnya. Pendekatannya harus luwes. Pengurus BPD, jajaran pemerintah desa, dan tokoh-tokoh masyarakat harus mau memulai lebih dulu mau menjadi teladan dalam pembangunan. Penanganan kasus tanah bengkok dan kasus lainnya menurutnya adalah contoh keteladanan tersebut.

Penerapan jenis pendekatan dialogis (*barembok*), refonsif, proaktif, dan sesuai dengan kondisi budaya masyarakat tidak dilakukan secara terpisah (dikotomis) tetapi bersamaan atau serentak. Hal ini menurut pengurus BPD Noman mengingat tingkat kesadaran masyarakat yang berbeda-beda. Untuk itu, mereka mencoba untuk memberikan nuansa baru dengan menyetujui panitia pembangunan yang dibentuk secara dadakan oleh masyarakat dusun di sekitar proyek yang akan dibangun.

Para tokoh masyarakat juga mengakui bahwa dalam banyak hal justru masyarakat dusun lebih banyak kontribusi kepada panitia pembangunan dalam program pembangunan spontanitas yang tidak secara formal dirancang dalam RAPBD. Menurut penuturan mereka, program pembangunan yang ditangani panitia pembangunan di dusun jelas lebih banyak mencerminkan aspirasi dan keinginan rakyat dari bawah. Salah satu tokoh pemuda Desa Noman yang cukup terkenal, Awalni (27 th), yang sering menjadi pemrakarsa panitia pembangunan di dusunnya. Ia sempat khawatir kalau Kepala Desa Noman akan melarang kegiatan panitia pembangunan di semua dusun yang pada dasarnya banyak ditangani oleh pemuda. Tetapi kemudian ia menjadi lega setelah tahu Kepala Desa Noman bisa menerimanya atas inisiatif

pengurus BPD. Ia bahkan memuji sikap kepala desanya sebagai pemimpin yang berjiwa besar karena mau memahami kehendak rakyatnya.

Secara garis besar, temuan penelitian ini menunjukkan adanya perubahan relasi kekuasaan yang dimiliki BPD sebagai pemimpin lokal di desa yang terlibat dalam memimpin proses transformasi sosial di desanya, yang perwujudannya tampak pada pelaksanaan relasi kekuasaan yang beragam (*variatif*) walaupun tampak pula persamaan-persamaannya. Berdasarkan pembahasan di atas, institusi BPD di desa penelitian telah menunjukkan adanya gambaran relasi kekuasaan dialogis baik yang berbasis pada organisasi/institusi (*position power)* seperti pola relasi kekuasaan. yang otoritatif/legitiminasi, koersif, dan relasional, maupun yang berbasis pada karakteristiknya/konteks budaya lokal *(personal power)* seperti pola relasi kekuasaan *persuasif/referensi*, *delegatif*, dan *resiprokal*.

Relasi kekuasaan yang berbasis pada organisasi dan upaya diri/ kontek lokal secara konsisten ditampilkan oleh pemegang kekuasaan dengan berbeda-beda. Setiap pemegang kekuasaan melakukan penyesuaian (*adjus-ment*) terhadap kaitan kedua basis kekuasaannya secara proporsional sesuai dengan tuntutan situasi dan kondisi yang ada. Mungkin dalam suatu situasi tertentu pemegang kekuasaan lebih banyak menerapkan kekuasaan yang berbasis organisasi (*organizationaly based power*) daripada yang berbasis karakteristik/budaya lokal, atau sebaliknya situasi yang lain mereka lebih banyak menerapkan kekuasaan yang berbasis karakteristik/budaya lokal (*local personally based power*) dan sedikit yang berbasis organisasi. Dan pada suatu situasi yang sangat khusus ia dapat menggunakan kekuasaannya

baik yang berbasis organisasi maupun karakteristik/budaya loka secara seimbang.

Gambar 6.1: Basis dan Jenis Pola Relasi Kekuasaan

Sumber basis relasi kekuasaan BPD kepala desa	Memperoleh kekuasaan dari organisasi (*Ascribed*)	Kekuasaan Posisi (*Position Power*)	Relasional Koersif Otoritatif/ Legitimasi
	Memperoleh kekuasaan dari upaya (*Achieved*) konteks lokal	Kekuasaan Konteks Lokal (*Personel Power*)	Delegatif Persuasif/referensi Resiprokal

Keterangan :

1 Sumber basis relasi kekuasaan relasional.
kemampuan mempengaruhi orang lain dengan menggunakan jaringan relasiformal
2 Sumber basis relasi kekuasaan koersif
kemampuan mempengaruhi orang lain dengan memberikan paksaan/ancaman sesuai dengan otoritas formalnya.
3. Sumber basis relasi kekuasaan otoritatif/Legitimasi
kemampuan mempengaruhi orang lain dengan menggunakan kewenangan resmi/sah
4. Sumber basis relasi kekuasaan delegatif.
kemampuan mempengaruhi orang lain dengan memberikan penguatan dan pemberdayaan kekuasaan orang lain
5 Sumber basis relasi kekuasaan persuasif/referensi:
kemampuan mempengaruhi orang lain dengan memberikan keyakinan dan contoh keteladanan
6 Sumber basis relasi kekuasaan resiprokal
kemampuan mempengaruhi orang lain dengan menggunakan jaringan relasi timbal-balik secara informal

Relasi kekuasaan adalah sesuatu yang kompleks dan perwujudannya yang efektif dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu organisasi/institusi karakteristik/budaya lokal pemegang kekuasaan atau lingkungan di mana kekuasaan itu hendak diterapkan, dan strategi yang dipilih secara tepat

6.4 Sumber Basis Relasi Kekuasaan

Data empirik telah menunjukkan bahwa lingkungan organisasi dan upaya diri/konteks lokal pengurus BPD Noman baik yang terbentuk atas pengembangan faktor intern (*hereditas)* maupun yang terbentuk karena merespon faktor ekstern (tugas-tugas dan lingkungan organisasi kerjanya), ternyata telah menjadi sumber relasi kekuasaan.

Implementasi kekuasaan yang berlandaskan pada sumber relasi kekuasaan tersebut ditampilkan ketika pengurus BPD berinteraksi (berhubungan) dengan pihak lain (kepala desa, pemerintah desa, pejabat atasan, tokoh masyarakat dan warga masyarakat) dalam menangani kasus perubahan (pembangunan) desa.

Adapun sumber relasi kekuasaan yang terbentuk atas pengembangan faktor intern lingkungan lokal adalah sebagai berikut.

(1) Umur yang relatif masih muda (usia produktif), fisiknya kuat dan sehat sangat mendukung bagi proses kepemimpinan pembangunan desa

(2) Sifat-sifatnya yang agresif dan ambisius telah mengantarkannya sebagai seorang pemimpin yang mampu mencapai tujuan-tujuannya.

(3) Kemampuannya bergaul dengan siapa saja mempunyai adaptasi dan kepekaan sosial menjadikannya ia mempunyai jaringan sosial yang luas dan memperlancar upaya-upayanya

(4) Sikap pemberani dan bertanggung jawab yang dimilikinya telah meningkatkan kewibawaannya sebagai pemimpin baik di mata atasan maupun rakyatnya

(5) Kemauannya untuk berkorban (dana, waktu, tenaga dan ketrampilannya) telah memperkuat dan menambah kepercayaan dan simpati berbagai pihak (atasan dan rakyat) kepadanya

Atas dasar hal tersebut bahwa pendidikan, ekonomi dan pengaruh yang berasal dari lingkungaan (kontek lokal) yang dikembangkan dengan baik dapat menjadi sumber relasi kekuasaan pengurus BPD yang dialogis.

Kemudian sumber relasi kekuasaan yang terbentuk karena merespon faktor ekstern (tugas-tugas/peran posisional di lingkungan institusi/organisasi kerja) adalah sebagai berikut.

(1) Intensitas dan ekstensitas relasi formal dan informal yang dilakukan dengan kepala desa dan pemerintah desa, pejabat berbagai bidang dan jenjang telah memperlancar pelaksanaan dan pencapaian tujuan karakteristik dan organisasinya.

(2) Relasi senantiasa berorientasi pada tugas (*initiating structure*) dan kesejahteraan (*consideration)* telalu menjadi etos kerja dan motivasi untuk berprestasi *(need for achievement)*.

(3) Mampu membahas dan membuat program kebijakan bersama kepala desa dan luwes dalam pelaksanaannya, sehingga banyak diterima dan berhasil dilaksanakan

(4) Strategi meminta dukungan tokoh masyarakat desa. atasan camat, pemda kabupaten Muara Rupit bila diperlukan yang diterapkannya, tidak mengurangi pamor mereka sebagai pengurus BPD bahkan memperkuat kualitas kekuasaannya.

(5) Memimpin dengan menggabungkan gaya instruktif-persuasif–delegatif cukup berhasil (efektif) dipakai untuk mencapai tujuan pembangunan desa.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka dapat disusun proposisi sebagai berikut: relasiyang dibentuk dengan merespon faktor ekstern (peran/tugas posisional di lingkungan institusi organisasi kerja) yang dikembangkan dengan baik dapat nenjadi sumber relasi kekuasaan pengurus BPD yang efektif/dialogis.

Berdasarkan interkoneksi dan interrelasi proposisi tersebut di atas maka dapat dibangun kembali rekonstruksi teori sumber relasi kekuasaan. Teori ini sekaligus memperluas dan memperkuat bangun teori lahirnya, khususnya pada aspek sumber relasikekuasaan pemimpin lokal di desa.

6.4.1 Pola Relasi Kekuasaan

Mengkaji data empirik pada kasus-kasus relasi kekuasaan BPD-kepala desa dalam transformasi di desa sebagaimana telah disajikan di depan, maka pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa Noman dapat dirinci sebagai berikut.

a. Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (legislasi) Kasus Penggalian dan Penjualan Pasir dan Koral Tanah Bengkok

Pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa Noman dalam menangani kasus penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok adalah sebagai berikut.

(1) BPD memperjuangkan kepentingan masyarakat desa yang tidak berdaya berhadapan dengan supra kekuasaan dimodali dan dilakukan dengan penuh tekad, keseriusan, keberanian dan pengorbanan yang besar *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi).*

(2) BPD menangani penjualan pasir dan koral tanah bengkok yang bersifat lokal dapat diselesaikan dengan baik oleh pemerintah lokal (desa) karena lebih peka, serius, dan lebih cepat daripada oleh pemerintah kabupaten *(pola relasi kekuasaan persuasif/ referensi).*

(3) Ketentuan perundangan yang ada dipakai BPD sebagai landasan hukum yang kuat untuk menghentikan penggalian, penjualan pasir dan koral hak atas tanah bengkok *(pola relasi kekuasaan otoritatif/ legitimasi)* .

(4) BPD dengan penghentikan penggalian, penjualan pasir dan koral atas tanah bengkok dan penanganan kasus tanah bengkok lebih berhasil dan dapat di dayagunakan oleh masyarakat *(pola relasi kekuasaan otoritatif/legitimasi).*

(5) BPD dalam proses penghentian penggalian, penjualan pasir dan koral tanah bengkok, melakukan pendekatan dengan pihak-pihak terkait (tingkat kecamatan, kabupaten, tokoh masyarakat) secara lebih serius, agar lebih cepat berhasil dari pada melibatkan banyak pihak yang dapat menghambat proses penghentian penggalian, penjualan pasir dan koral tanah bengkok tersebut *(pola relasi kekuasaan persuasif /referensi)*

(6) Adanya pihak yang semula merongrong (kepala desa, aparat desa) dalam kebijakan BPD maka ditangani oleh BPD dengan menunjukkan kekuasaan formal ke hadapan mereka (kepala desa, masyarakat) *(pola kekuasaan otoritatif/legitimasi, domanasi legislatif)*

(7) Adanya usaha kepala desa (dipimpin oleh Rozali) yang mencoba merintangi pelaksanaan kebijakan/keputusan BPD diatasi dengan memberikan penjelasan kepada mereka (kepala desa, aparat desa) disertai ancaman LPJ nya akan di tolak kalau masih menolak keputusannya *(pola relasi kekuasaan koersif)*

(8) Adanya beberapa tokoh dan warga masyarakat desa yang kurang bisa memahami atau menentang kebijakan penghentian penggalian, penjualan pasir dan koral tanah bengkok, pengurus BPD tetap bersikap moderat kepada mereka *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*.

(9) Untuk memperlancar proses penghentian penggalian, penjualan pasir dan koral tanah bengkok pengurus BPD sering melakukan kontak formal dengan pihak terkait (tingkat kecamatan, kabupaten, tokoh masyarakat) *(pola relasikekuasaan relasional)*, dan juga dengan mengimbanginya lewat kontak informal (tokoh masyarakat, pemuda) *(pola relasi kekuasaan resiprokal)*.

(10) Untuk mengamati dan mengendalikan pelaksanaan kebijaksanaan penghentian di lapangan BPD serahkan kepada beberapa orang kepercayaannya (tokoh pemuda, tani) *(pola relasi kekuasaan delegatif)*

b. Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) Kasus Hak Inisiatif Usulan RAPBD Diserahkan BPD kepada Kepala Desa

Pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa Noman dalam menangani kasus hak inisiatif usulan RAPBD diserahkan BPD kepada kepala desa adalah sebagai berikut

(1) Dengan kepiawaian pengurus BPD menyusun taktik dan strategi serta lobi yang kuat ke berbagai pihak yang terkait (tingkat kecamatan, kabupaten, tokoh masyarakat), mereka mampu menyerahkan hak usul inisiatif RAPBD kepada aparat desa (*pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*.

(2) Dengan memanfaatkan jaringan sosial yang kuat pengurus BPD membina relasi dengan berbagai pihak terkait (tingkat kecamatan kabupaten, tokoh masyarakat). Mereka berhasil memperoleh dukungan bagi hak inisiatif usulan RAPBD yang diserahkan BPD kepada kepala desa *(pola relasi kekuasaan resiprokal)*.

(3) Kesediaan kepala desa untuk mengajukan usul inisiatif RAPBD oleh BPD menerima untuk memenuhi persyaratan perjalanan pemerintahan desa *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*.

(4) Penyerahan hak inisiatif usulan RAPD oleh BPD kepada kepala desa karena APBD lebih teknis dan operasional dan yang melaksanakannya kepala desa *(pola relasi kekuasaan otoritatif/ legitimasi dan dominasi legislatif/kompotisi)*

(5) BPD berusaha meyakinkan pihak-pihak yang terkait (tingkat kecamatan, kabuoaten, tokoh masyarakat) bahwa masalah kesediaan kepala desa untuk menyerahkan usul hak inisiatif RAPBD bisa di lakukan sehingga dapat menghindari konflik *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*

(6) BPD memilih membuat keputusan menyerahkan hak inisiatif kepala desa untuk kepentingan bekerjasama-mitra membangun desa secara bersama *(pola relasi kekuasaan koersif)*.

(7) BPD mengupayakan dengan keras bagi perubahan (pembangunan) di desanya dengan maksud untuk memberikan nilai tambah bagi (kemajuan) desa dan sekaligus guna meningkatkan citra dan kewibawaan mereka sebagai pengurus BPD *(pola relasi kekuasaan otoritatif/legitimasi/ kompotisi)*.

c. Pelaksanaan Peraturan Desa Kasus Penyefesaian Penggalian dan Penjualan Pasir dan Koral Tanah Bengkok

Pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa Noman dalam menangani kasus penyelesaian penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok adalah sebagai berikut.

(1) BPD memperjuangkan kepentingan masyarakat desa yang tidak berdaya berhadapan dengan kekuasaan (aparat desa) dimodali dan dilakukan dengan penuh tekad, keseriusan, keberanian dan pengorbanan *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*

(2) BPD dalam menangani penyelesaian penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok dapat diselesaikannya dengan baik pada tingkat pemerintah lokal (desa) karena BPD lebih peka, serius, dan lebih cepat dampada diselesaikan oleh pemerintah kabupaten *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*.

(3) Ketentuan perundangan yang ada dipakai sebagai landasan hukum yang kuat untuk menyelesaikan penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok *(pola relasi kekuasaan otoritatif/ legitimasi)*.

(4) Dengan terselesaikannya kasus penggalian atas tanah bengkok, penanganan tanah bengkok lebih berhasil dan dapat di dayagunakan oleh masyarakat *(pola relesi kekuasaan otoritatif/legitimasi)*.

(5) Proses penyelesaian mulai dari pertemuan, rapat untuk menyelesaikan penggalian tanah bengkok, melakukan pendekatan dengan pihak-pihak terkait dan sebagainya dilakukan/ditangani pengurus BPD secara lebih serius, sehingga lebih cepat berhasil dari pada melihatkan banyak pihak yang bisa mengganggu proses penyelesaian tersebut *(pola relasi kekuasaan persuasif /referensi)*.

(6) Adanya pihak yang semula merongrong kebijakannya (kepala desa dan aparat desa) ditangani dengan menunjukkan kekuasaan formal (penguasaan tanah bengkok sudah berada di tangannya) ke hadapan mereka *(pola realasi kekuasaan otoritatif/legitimasi, dominasi legislatif)*.

(7) Adanya usaha kepala desa (dipimpin oleh Rozali) yang mencoba merintangi pelaksanaan penyelesaian kasus tanah bengkok diatasi dengan memberikan penjelasan kepada mereka disertai ancaman LPJ nya akan di tolak kalau masih menolak keputusannya *(pola relasi kekuasaan koersif)*.

(8) Adanya beberapa tokoh dan warga masyarakat desa yang kurang bisa memahami atau menentang kebijakan penghentian tanah bengkok, pengurus BPD tetap bersikap moderat kepada mereka *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*.

(9) Untuk memperlancar proses penyelesaian penggalian, penjualan pasir dan koral tanah bengkok pengurus BPD sering melakukan kontak formal

dengan pihak terkait *(Pola Relasi Kekuasaan Relasional)*. dan juga dengan mengimbanginya lewat kontak informal *(pola relasi kekuasaan resiprokal)*.

(10) Untuk mengamati dan mengendalikan pelaksanaan penyelesaian di lapangan ia serahkan kepada beberapa orang kepercayaannya *(pola relasi kekuasaan delegatif)*

d. Pelaksanaan Pertanggung jawaban Kepala Desa; Kasus Penolakan dan Penerimaan LPJ Kepala Desa

Perubahan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa Noman dalam menangani kasus penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa adalah sebagai berikut.

(1) Dengan kepiawaiannya menyusun taktik dan strategi serta lobi yang kuat ke berbagai pihak yang terkait ia mampu menyerahkan hak usul ini inisiatif RAPD diserahkan kepada aparat desa di desanya *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*.

(2) Dengan memanfaatkan jaringan sosial yang begitu kuat mereka membina relasidengan berbagai pihak. terutama dengan pihak-pihak yang terkait dengan kasus, mereka berhasil memperoleh dukungan bagi penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa *(pola relasi kekuasaan resiprokal)*.

(3) Penolakan LPJ kepala desa karena sebagian anggaran digunakan karakteristik kepala desa dalam rangka menyelamatkan aset desa *(pola relasi kekuasaan otoritatif/ legitimasi dan dominasi legislatif/kompotisi)*.

berakibat pemberhentian kepala desa) *(pola relasi kekuasaan persuasif/ referensi)*.

(4) BPD berusaha meyakinkan pihak-pihak yang terkait (tingkat kecamatan, kabupaten, tokoh masyarakat) bahwa masalah kesediaan kepala desa untuk mengembalikan dana yang digunakan oleh kepala desa bisa diatasi sehingga dapat menghindari konflik *(pola relasi kekuasaan persuasif/referensi)*.

(5) BPD meyakinkan kepada masyarakat bahwa penerimaan tidak berarti masalah selesai, kepala desa harus melaksanakan hasil kesepakatan yang telah disepakati dengan BPD *(pola relasi kekuasaan persuasif/ referensi/ kerjasama)*.

(6) BPD memilih membuat keputusan menerima LPJ kepala desa di desanya daripada harus menolak, untuk menghindari terjadi konflik (untuk kepentingan kerjasama-mitra) membangun desa secara bersama *(pola relasi kekuasaan koersif)*.

(7) BPD mengupayakan dengan keras bagi perubahan (pembangunan) di desanya dengan maksud untuk memberikan nilai tambah bagi kemajuan desa dan sekaligus guna meningkatkan citra dan kewibawaan mereka sebagai pengurus BPD *(pola relasi kekuasaan otoritatif/legitimasi/ kompotisi)*.

e. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Pola relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa Noman dalam menangani kasus partisipasi masyarakat dalam perubahan sosial (pembangunan) desa adalah sebagai berikut.

(1) BPD berani menerima tantangan mitra kekuasaan (atas-mitranya) dan berupaya untuk mewujudkan keinginan menaikkan RAPBD dari 350 juta menjadi 500 juta rupiah lebih dan berhasil (*pola relasi kekuasaan persuasif/referensi).*

(2) BPD mampu membangkitkan partisipasi masyarakat dalam perubahan (pembangunan) dengan menumbuhkan kepercayaan kepada mereka bahwa kontribusi yang mereka berikan benar-benar sepenuhnya dipergunakan untuk membangun desa dengan kepentingan/kesejahteraan mereka (*pola relasi kekuasaan persuasif/referensi).*

(3) BPD mampu memanfaatkan potensi masyarakat, mempertebal jiwa gotong royong warga desa, dan menjadikan pengurus BPD, perangkat desa, dan tokoh-tokoh masyarakat yang lain sebagai teladan dalam berpartisipasi bagi pembangunan (*pola relasi kekuasaan persuasif/ referensi).*

(4) Warga desa yang tingkat kesadaran untuk berpartisipasi dalam perubahan (pembangunan) masih rendah BPD menggunakan pendekatan proaktif *(Pola Relasi Kekuasaan Koersif).* sedangkan bagi warga desa yang tinggi kesadarannya BPD menggunakan pendekatan dialogis *(pola relasi kekuasaan persuasif/ referensi).*

(5) BPD membenarkan dan mendukung peran panitia pembangunan *dadakan* yang dibentuk oleh warga dusun untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan keinginan/aspirasi masyarakat dusun *(pola relasi kekuasaan delegatif).*

(6) Meminta kepala dusun untuk mencatat, melaporkan kepada kepala desa dan memasukkan hasil pembangunan dusun yang dikelola oleh panitia pembangunan *dadakan* ke dalam RAPBD tahun anggaran berikutnya *(pola relasi kekuasaan otoritatif/legitimasi)*.

(7) Memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat yang mempunyai potensi yang besar di berbagai bidang untuk tampil sebagai pelopor/teladan di bidangnya masing-masing guna menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan *(pola relasi kekuasaan delegatif)*.

(8) Menyelenggarakan rapat secara rutin 3 bulanan (tri wulan) dengan seluruh jajaran perangkat desa sebagai sarana untuk memantau penyelenggaraan pembangunan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan *(Pola Relasi Kekuasaan Relasional)*. Meminta seluruh aparatnya di dusun (kasun, dusun) melalui kepala desa untuk menjalin relasidan mendukung secara positip terhadap perubahan (pembangunan) di desa *(pola relasi kekuasaan resiprokal)*.

Berdasarkan pola relasi kekuasaan tersebut di atas maka dapat dinyatakan bahwa relasi kekuasaan otoritatif/legitimasi, koersif dan relasional dapat diklasifikasikan ke dalam pola relasi kekuasaan yang berbasis organisasi (*position power*); dan pola relasi kekuasaan delegatif, persuasif/referensi dan resiprokal dapat diklasifikasikan ke dalam pola relasi kekuasaan yang berbasis pada konteks lokal *(personal power)*

Adapun implikasi teori relasi kekuasaan terhadap perubahan (pembangunan) nasional khususnya pembangunan ilmu-ilmu sosial di negara

kita adalah implementasi kekuasaan di berbagai organisasi di negara kita khususnya pada organisasi pemerintahan telah lama dipersepsi negatif oleh banyak pihak. Ini akibat dari ulah para birokrat kita yang cenderung menyalah-gunakan kekuasaan untuk kepentingannya sendiri. Karena merajalelanya tindak *abuse of power* tersebut maka masyarakat telah melihat dengan sebelah mata terhadap kekuasaan birokrat yaitu dari sisinya yang negatif saja. Kekuasaan adalah momok yang ditakuti dan harus dihindari karena kekuasaan itu telah terlampau banyak *mencampuri dan membatasi alternatif bertindak* anggota masyarakat.

Kekuasaan sebagai sebuah konsep ilmu sebenarnya bersifat netral. Penerapannya bisa berdampak positif atau negatif sangat tergantung dari sistem nilai yang dianut oleh pemegang dan pengguna kekuasaan itu sendiri. Misalnya, bagaimanakah persepsinya tentang pandangan dunia *(world view)*?. bagaimanakah ia melihat masyarakatnya, sebagai obyek atau subyek kekuasaan?, bagaimana ia mempersepsi kepentingan masyarakat secara luas?

Sebagai sebuah konsep yang netral, kekuasaan tidak boleh dipersepsi hanya pada tatarannya yang mencampuri dan membatasi alternatif bertindak masyarakat. Pandangan aliran Parsonian dengan *struktural-fungsionalnya-nya*, Webenan dengan birokrasi *tipe ideal-nya* dan aliran-aliran lain yang senada telah menjadikan anggota masyarakat sebagai robot yang bisa diutak-atik oleh majikannya, jelas mewakili persepsi tentang kekuasaan seperti ini perlu diperbaiki dengan teori lain.

Teori relasi kekuasaan ini mencoba melihat kekuasaan tidak lagi pada tatanan yang negatif tadi tetapi mencoba meletakkan dan mempersepsi relasi kekuasaan *(power relation)* justru sebagai sarana untuk *memperbesar atau memperluas alternatif bertindak*, antara yang memimpin dan yang dipimpin dan semua anggota masyarakat, sama-sama mempunyai kekuasaan yang dalam implementasinya perlu ada penyelarasan. Oleh karena itu, pola relasi kekuasaan yang terus menerus dan saling bersinggungan tidak akan menimbulkan adanya *zero-sum game* tetapi justru akan menciptakan *productive-sum game*

Kekuasaan yang sangat besar berada di tangan birokrasi pemerintah selama ini telah menyumbang *penyempitan alternatif bertindak* masyarakat kita dan menimbulkan perilaku koruptif di kalangan mereka. Lemahnya fungsi kontrol lembaga legislatif di tingkat desa, belum adanya otonomi daerah dan sebagainya adalah merupakan contoh dominasi kekuasaan birokrasi terhadap peran-peran masyarakat.

Dewasa ini di dunia sedang marak gerakan demokratisasi, humanisasi dan pemberdayaan rakyat, oleh karena itu teori-teori yang relevan dengan gerakan tersebut sedang menjadi kecenderungan dan digemari oleh banyak orang. Di negara kita hal yang sama juga terjadi walaupun dalam porsi yang relatif masih sedikit. Sebuah teori yang mampu menyediakan atau berfungsi sebagai alat analisis yang jitu bagi masyarakat adalah yang dibangun di atas landasan masyarakat tersebut secara obyektif.

Selanjutnya untuk menentukan menilai kualitas hasil temuan dari penelitian ini perlu diperbandingkan dengan teori yang relevan yang telah ada sebelumnya. yaitu teori kekuasaan dari Tannenbaum dan Schmidt.

Dalam teori kontinum kekuasaan Tannenbaum dan Schmidt menerangkan bahwa relasi kekuasaan dalam proses pembuatan keputusan berjalan secara kontinum mulai dari relasi otokratis yang mendominasi proses pembuatan keputusan oleh pemimpin sendiri *(boss-centered)* sampai kepada relasi kekuasaan bebas-kendali *(free-rein)* di mana proses pembuatan keputusan sepenuhnya berada di tangan bawahan *(subordinate-centered)*. Pilihan relasi kekuasaan dalam proses pembuatan keputusan bisa dilakukan secara kontinum: *boss-centered subordinate-centered* dengan terlebih dahulu memperhatikan 3 (tiga) kekuatan yaitu: (1) kekuatan yang ada pada pemegang kekuasaan (pemimpin) (sistem nilai, keyakinannya pada bawahan, kecenderungan pola relasi kekuasaan yang dipakai: direktif atau kooperatif, dan rasa toleransinya terhadap situasi ketidakpastian; (2) kekuatan pada bawahan dan harapan-harapannya; dan (3) kekuatan pada situasi (jenis organisasi, efektivitas kelompok, jenis masalah yang dihadapi dan tekanan waktu).

Berdasarkan atas ketiga macam kekuatan tersebut, maka implikasi pada penilaian terhadap pemimpin lokal yang berhasil atau sukses adalah apabila pimpinan lokal itu selalu dapat menyadari tentang pentingnya eksistensi ketiga macam kekuatan tersebut dan mengetahui kekuatan manakah yang paling dominan dan relevan bagi pilihan relasi kekuasaan pada suatu waktu tertentu. Dalam suatu situasi yang unik, maka akan dapat

ditentukan pilihan pola relasi kekuasaan yang tepat. Jadi dapat disimpulkan bahwa, dalam suatu situasi di mana pemimpin lokal di desa harus lebih banyak memberikan perintah, aturan, paksaan, pengendalian, dan pengawasan maka ia akan memilih pola relasi kekuasaan otoritatif/kompotisi atau koersif/konflik, sedangkan pada situasi di mana ia harus memberikan lebih banyak kebebasan dan partisipasi dari mitra kerja dan bawahan maka ia akan menerapkan relasi kekuasaan bebas/kerja sama.

Teori kontinum kekuasaan yang menerangkan bahwa relasi pimpinan lokal di desa bisa memilih pola relasi kekuasaan yang sesuai dengan situasi kepemimpinannya sedikit banyak mempunyai persamaan dengan hasil temuan penelitian ini. Penelitian ini menemukan bahwa relasi kekuasaan pemimpin itu bergerak secara kontinum dari relasi kekuasaan otoritatif sampai relasional dan dari pola relasi kekuasaan delegatif sampai ke relasi kekuasaan resiprokal. Selain persamaan, hasil penelitian ini juga berbeda dengan teori kontinum relasi pemimpin, yaitu selain teori kontinum relasi pemimpin tidak mampu menjelaskan alasan mengapa pemimpin bisa memilih pola relasi otokratis yang dominan ada pada pimpinan dan relasi bebas-kendali yang dominan ada pada bawahan, juga ketidakmampuannya melihat bahwa antara relasi otokratis dan bebas-kendali itu bisa saja terjadi persinggungan dan saling-berhadapan *(interface)*. Tidak mungkin ada relasi kepemimpinan dewasa ini yang ekstrim otokratis ataupun bebas-kendali, sehingga yang justru empirik adalah sebagaimana yang dihasilkan oleh penelitian ini yaitu bahwa pola relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa dalam transformasi menunjukkan pada relasi kekuasaan dan secara terus

menerus *(kontinuum)* dan saling bersinggungan *(interface)* dan sesuai dengan konteks (budaya) lokalnya. Jadi temuan penelitian ini telah mampu memberikan *insights* yang baru dan lebih transparan dari teori kekuasaan Tannenbaum dan schmidt.

BAB 7

RELASI BPD-KEPALA DESA DAN TRANSFORMASI SOSIAL

Pembahasan yang akan disajikan pada bab 7 ini didasarkan pada hal-hal yang telah diuraikan pada bab 4 tentang deskripsi desa Noman sebagai konteks sosial, bab 5 tentang perkembangan institusi BPD di desa penelitian, dan bab 6 tentang hasil dan analisis transformasi sosial yang dilakukan oleh BPD dalam relasi kekuasaannya dengan kepala desa di desa Noman. Hal ini disebabkan karena relasi kekuasaan *(power relation)* seseorang banyak dipengaruhi oleh lingkungan *(setting)* di mana ia menjalankan kekuasaannya.

Untuk memberikan pemahaman yang baik terhadap pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa dalam transformasi maka berikut ini akan didiskursuskan pola-pola relasi kekuasaan yang terbentuk dari relasi kekuasaan antara institusi BPD dengan kepala desa.

Sebagaimana telah disinggung di muka bahwa setiap pelaku kekuasaan (aktor kekuasaan) akan berusaha mengembangkan dimensi dan dinamika hubungan kekuasaan pada setiap peristiwa yang dihadapinya. Setiap aktor mempunyai kemampuan dan kepentingan yang berbeda dalam mengembangkan dimensi dan pola hubungan kekuasaannya. Boulding (1993) misalnya, menyebut adanya tiga macam dimensi dan pola hubungan kekuasaan, yaitu ancaman, pertukaran, dan kasih-sayang *(threats, exchange, and love)* yang dapat dikembangkan seseorang dalam organisasi yang berbeda (militer, politik, ekonomi, dan sosial). Aspek lingkungan/ situasi/konteks memegang peran yang sangat penting dalam penetapan dimensi dan pola hubungan kekuasaan mana yang paling sesuai

kerja tersebut muncul karena adanya persinggungan dan sifat saling melengkapi dari pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persinggungan yang secara kongkrit tampak pada pelaksanaan dan pengelolaan bidang-bidang yang menjadi urusan bersama tersebut dengan jelas disebutkan dalam beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai desa, antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 Tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa, yang dalam pasal 34 disebutkan bahwa: Badan Perwakilan Desa mempunyai tugas: a) bersama kepala desa menetapkan peraturan desa, b) bersama kepala desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD), c) membentuk panitia pemilihan kepala desa, d) memberikan persetujuan kepada kepala desa dalam penetapan perangkat desa.

Guna memperoleh gambaran lebih mendalam mengenai pola-pola relasi kekuasaan yang terbentuk dari relasi kekuasaan BPD-kepala desa di Desa Noman, penelitian ini memfokus pada rmasalah relasi BPD dengan kepala desa yang terkait dengan fungsi, tugas, dan tanggungjawab mereka. Penentuan fokus tersebut selain berdasarkan ketentuan normatif juga didasarkan kondisi nyata di lapangan yang menjadi objek penelitian. Beberapa fokus masalah tersebut antara lain: 1) kasus penyusunan dan penetapan peraturan desa; 2) kasus penyusunan dan penetapan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa; 3) kasus pelaksanaan peraturan desa, (4) kasus pertanggungjawaban kepala desa, dan 5) kasus partisipasi masyarakat.

7.1 Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (legislasi) Kasus Penggalian dan Penjualan Pasir dan Koral Tanah Bengkok

Proses penyusunan dan penetapan peraturan desa dimulai dengan penyusunan rancangan peraturan desa. Berkaitan dengan penyusunan rancangan peraturan desa ini, dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 8 Tahun 2000 disebutkan bahwa rancangan peraturan desa disusun oleh kepala desa dan atau BPD. Dari pengertian tersebut, maka terdapat dua kemungkinan dari mana inisiatif pembuatan rancangan peraturan desa itu berasal, yaitu bisa dari kepala desa dan bisa juga dari BPD. Kedua kemungkinan ini sama-sama menciptakan hubungan antara BPD dengan kepala desa dalam proses selanjutnya sampai dengan penetapannya menjadi suatu peraturan desa. Kalaupun rancangan peraturan desa tersebut berasal dari inisiatif kepala desa, tetap saja dibahas bersama dan memerlukan persetujuan dari BPD. Demikian juga sebaliknya, kalaupun peraturan desa tersebut rancangan peraturan desanya berasal dari inisiatif BPD, tetap saja yang menetapkan adalah kepala desa.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa BPD di Desa Noman dikukuhkan dan dilantik pada tanggal 25 Juli 2001. Semenjak itu pula BPD telah melakukan tugas dan fungsinya, antara lain tugas dan fungsi legislasi yaitu membuat peraturan desa bersama kepala desa. Dalam kurun waktu tahun 2001, fungsi ini telah dijalankan oleh BPD. Sebagai bukti adalah telah ditetapkannya beberapa peraturan desa selama kurun waktu tersebut. Beberapa peraturan desa tahun 2004 yang telah ditetapkan tersebut antara lain terlihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 7.1: Rekapitulasi Peraturan Desa Noman pada Tahun 2004

No	Nomor Perdes	Hal Yang Diatur	Tanggal Penetapan
1	01 Tahun 2004	Program Kerja Tahunan Desa	12-02-2004
2	02 Tahun 2004	APBD	07-03-2004
3	03 Tahun 2004	Pungutan Desa	19-05-2004
4	04 Tahun 2004	Swadaya dan Partisipasi Masyarakat	24-05-2004
5	05 Tahun 2004	Penetapan Penghasilan Kepala desa, Sekdes, Kadus dan Kaur	29-06 2004
6	06 Tahun 2004	Sumber Pendapatan Asli Desa	20-07-2004
7	07 Tahun 2004	Honorarium dan Biaya Rapat BPD	12-08-2004
8	Tahun 2004	Tanah Bengkok	Belum

Sumber: Kantor desa Noman

Pada tabel tersebut terlihat sejumlah peraturan desa yang berhasil dibuat oleh BPD bersama kepala desa sudah mulai berkembang. Namun demikian berdasarkan kondisi nyata di lapangan ternyata juga masih banyak segi kehidupan desa terutama yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan desa yang harus dibuat aturan main dalam bentuk peraturan desa. Gambaran mengenai hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Kepala Desa Noman (Rozali) sebagai berikut:

> Kami menyadari bahwa peraturan desa yang sudah kami keluarkan adalah masih belum bisa mewadahi kepentingan desa seluruhnya. Tapi bagaimanapun juga kami telah berusaha semaksimal mungkin. Sistem pemerintahan desa yang seperti ini masih baru. jadi saya sendiri juga belum bisa menyesuaikan diri sepenuhnya. (Wawancara, 7 Maret 2004).

Ungkapan senada juga disampaikan oleh Ketua BPD Noman (M Luth), dengan mengatakan:

> Kehadiran kami (BPD) itu masih relatif baru. Sehingga banyak kendala yang harus kami hadapi, terutama masih dangkalnya pengalaman kami tentang pemerintahan desa. Sebenarnya masih banyak permasalahan di desa ini yang harus segera dibuat perdesnya. Namun yang baru bisa kami realisasikan,

> itupun sudah relatif berkembang perdesnya itu kan sudah lumayan (Wawancara, 7 Maret 2004).

Masih banyaknya permasalahan yang harus diakomodir dalam bentuk peraturan desa, juga terungkap dalam wawancara dengan Sekretaris Desa Noman (Every) yang menuturkan:

> Kalau dilihat dari jumlah, perdes yang ada saat ini sudah bagus sekali. Setelah otonomi itu semua permasalahan dikembalikan kepada desa untuk diatur melalui perdes. Akan tetapi bagaimana lagi, kami sendiri belum terbiasa dengan sistem yang seperti ini dimana ada BPD di desa. Khan BPD itu tidak sama dengan LMD dulu, meskipun pada dasarnya tugas dan fungsinya sama. Dan lagi saya lihat sebagian anggota BPD pengalaman dalam bidang pemerintahan masih baru (Wawancara, 7 Maret 2004).

Hasil wawancara dengan subjek penelitian tergambar bahwa sampai saat ini jumlah peraturan desa yang berhasil direalisasikan di Desa Noman sudah cukup bagus. Hal ini disebabkan sistem dan mekanisme penyusunan dan penetapan peraturan desa dengan melibatkan BPD walaupun masih baru, namun sudah bisa dipahami sepenuhnya baik oleh pemerintah desa maupun BPD sendiri. Namun demikian, peraturan desa yang dibuat sudah cukup dengan kebutuhan yang diperlukan.

Kemampuan sumber daya manusia khususnya Perangkat Desa Noman dalam hal penyusunan dan penetapan peraturan desa ini salah satunya tercermin dalam pengadministrasian peraturan desa tersebut. Sebagai suatu produk hukum, tentunya peraturan desa tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi pemerintah desa, BPD, warga masyarakat desa, dan pihak-pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu jika terjadi kesalahan dalam pengadministrasiannya akan menyebabkan

suatu peraturan desa tersebut cacat hukum. Hal ini terlihat dari ketidak adanya kesalahan pemberian nomor pada peraturan desa.

Untuk mengetahui secara umum proses penyusunan dan penetapan peraturan desa ini, peneliti menemui beberapa subjek penelitian, antara lain Kepala Desa Noman (Rozali) yang menuturkan bahwa:

> Di era reformasi saat ini, semua kebijakan pemerintahan desa tidak begitu saja dibuat dan ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah desa dalam hal ini kepala desa, meskipun pada dasarnya yang berfindak sebagai pelaksana utama kebijakan tersebut adalah pemerintah desa itu sendiri. (Wawancara, 8 Maret 2004).

Dengan diberlakukannnya otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah, di desa terdapat BPD yang juga berfungsi sebagai lembaga legislatif desa. Sehingga pembuatan kebijakan desa harus dilakukan bersama-sama dengan BPD. Apalagi kepala desa karena jabatannya tidak secara otomatis merangkap sebagai ketua BPD, berbeda dengan zamannya masih LMD dulu. BPD saat ini berbeda sekali dengan LMD, meskipun pada dasarnya memiliki fungsi sebagai pengawas pemerintah desa, namun BPD mempunyai kewenangan yang lebih besar dibanding LMD

Menanggapi proses penyusunan dan penetapan peraturan desa di Noman saat ini, Sekretaris Desa Noman (Every) menyampaikan tanggapannya dengan mengatakan.

> Saya sudah beberapa kali menangani dan terlibat dalam penyusunan peraturan desa, namun semenjak dibentuknya BPD terdapat perubahan yang mendasar dalam proses penyusunannya. Pada saat sebelum otonomi daerah, seluruh proses seakan-akan hanya menjadi wewenang pemerintah desa saja tanpa banyak melibatkan pihak lain termasuk waktu itu LMD karena pada saat itu kepala desa kedudukannya juga

> menjabat sebagai Ketua LMD. Sehingga dalam penyusunannya kami tidak mendapatkan kesulitan yang berarti. (Wawancara, 8 Maret 2004)

Baru saat ini proses yang penyusunannya melibatkan BPD, prosesnya tidak semudah yang dulu apalagi wewenang BPD lain dengan LMD Sedangkan dari pihak BPD yang dimintai tanggapannya mengenai hal ini, salah satu pimpinan BPD yaitu Ketua BPD Noman (M Luth), mengatakan:

> Sekarang ini zamannya reformasi Pak, jadi tidak bisa lagi kepala desa dan perangkatnya berkuasa seenaknya sendiri BPD dibentuk di desa itu dalam rangka mengimbangi kekuatan pemerintah desa, melalui fungsi kontrol dan pengawasan yang dimilikinya. (Wawancara, 8 Maret 2004).

Uraian yang disampaikan beberapa subjek penelitian tersebut mencerminkan bahwa di era otonomi daerah saat ini yang mana di dalamnya juga terkandung semangat otonomi desa, telah terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terutama dalam proses penyusunan kebijakan desa Keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh kepala desa karena hadirnya BPD di desa, menyebabkan produk peraturan desa bukan lagi produk sepihak dari pemerintah desa Tampaklah bahwa disini telah terjadi perubahan dalam proses penyusunan kebijakan desa, yakni dari hanya disusun secara sepihak oleh kepala desa ke disusun secara bersama antara kepala desa dan badan perwakilan desa (BPD). Dengan fungsi ini BPD berkewajiban mengontrol dan mengawasi kepala desa dan perangkat desa yang lain. Demikian juga dengan pembuatan kebijakan desa seperti peraturan desa tidak boleh begitu saja dibuat oleh pemerintah desa tanpa dimusyawarahkan dengan BPD BPD adalah wakil rakyat di desa sehingga pemerintah desa harus mendengarkan suara BPD

yang juga merupakan aspirasi masyarakat. BPD berani berbicara demikian karena BPD tahu persis bagaimana proses penyusunan kebijakan desa pada masa itu. LMD yang ada seakan-akan hanya merupakan pajangan saja

Berkenaan dengan penyusunan dan pengajuan rancangan peraturan desa, kenyataan yang dijumpai selama penelitian di desa Noman menunjukkan bahwa selama ini ada rancangan peraturan desa berasal dari usul inisiatif BPD. Namun yang mempunyai banyak inisiatif mengajukan rancangan peraturan desa adalah kepala desa. Hal ini sebagaimana terungkap dalam wawancara dengan Kepala Desa Noman (Rozali), ayang mengatakan:

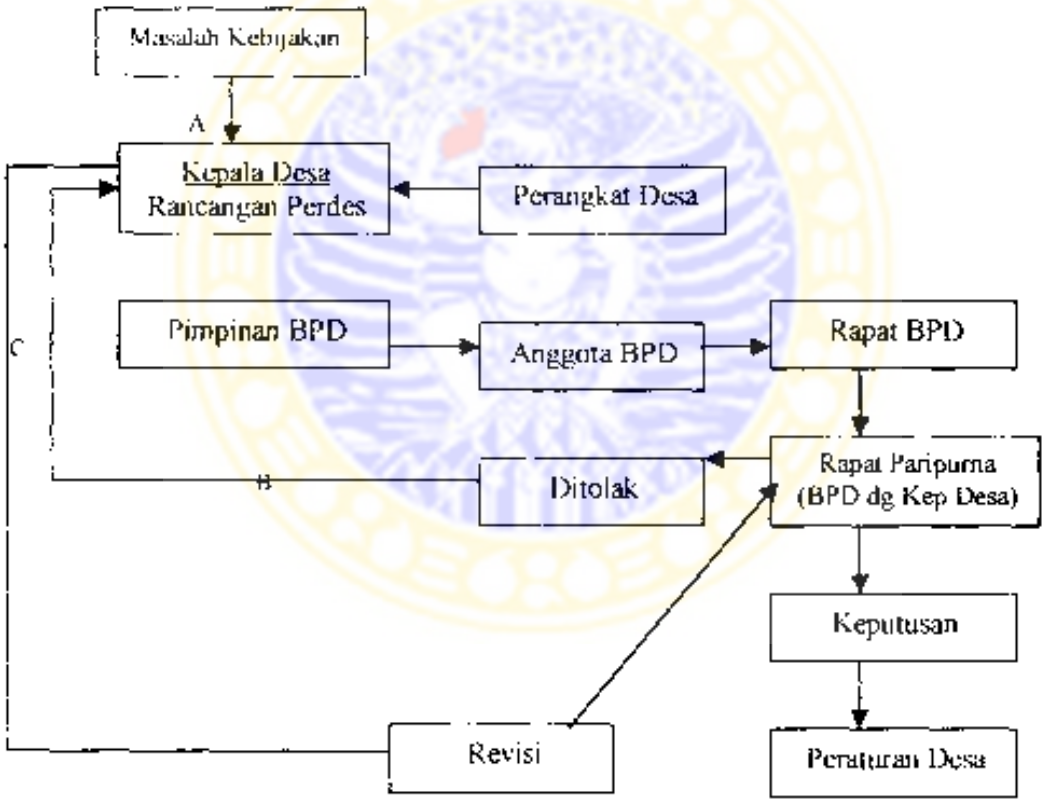
> Begini Pak, peraturan desa yang sudah ditetapkan tersebut memang banyak rancangan peraturan desa berasal dari pihak pemerintah desa. Namun setelah terbentuknya BPD kami telah memberikan kesempatan kepada BPD karena kami tahu BPD juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan desa. Ada beberapa usulan dari BPD, dan kami gabungkan menjadi rancangan perdes lalu baru kami mengajukan rancangan perdesnya kepada BPD dan untuk dibahas bersama-sama (Wawancara, 9 Maret 2004).

Pernyataan yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut menggambarkan bahwa pada dasarnya BPD mempunyai kesiapan dan kesanggupan untuk membuat rancangan peraturan desa meskipun dengan berbagai keterbatasan yang dimilikinya Akan tetapi dengan pertimbangan teknis implementasi sebuah peraturan desa, hal itu diserahkan kepada pihak pemerintah desa untuk mengajukan rancangan PERDES dan dibahas bersama dengan anggota BPD.

Sesuatu yang menarik dari proses penyusunan rancangan peraturan desa di Noman apabila dicermati lebih mendalam adalah pada proses penyusunan rancangan peraturan desa walaupun berasal dari inisiatif pemerintah desa namun tidak bisa lepas dari pembahasan dalam forum rapat dengan BPD.

Mekanisme penyusunan dan penetapan peraturan desa di Noman secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 7.1: Mekanisme Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa Di Desa Noman



Sumber : Data diolah

Keterangan:
→ = cyclus (alur) penyusunan Perdes
A = Rancangan Perdes di terima
B = Rancangan Perdes di tolak
C = Hasil revisi

Pada gambar tersebut terlihat bahwa setelah rancangan peraturan desa tersebut selesai disusun oleh kepala desa, tahap selanjutnya adalah pembahasan rancangan peraturan desa bersama BPD. Dalam tahapan ini prosesnya didahului dengan penyampaian rancangan peraturan desa itu kepada BPD melalui ketua BPD. Setelah menerima rancangan peraturan desa itu, ketua BPD memperbanyak rancangan peraturan desa tersebut untuk dibagikan kepada seluruh anggota. Kemudian beberapa hal setelah rancangan peraturan desa tersebut dibagikan kepada seluruh anggota, Ketua BPD mengundang seluruh anggota BPD untuk mengadakan pembahasan melalui forum rapat BPD.

Dalam tahapan inilah interaksi yang berbentuk hubungan dialogis antar anggota BPD mulai terjadi. Guna mengetahui bagaimana proses pembahasan rancangan peraturan desa tersebut secara intern oleh BPD, peneliti mewancarai beberapa pengurus BPD. Pada kesempatan pertama, peneliti mewancarai ketua BPD (M. Luth) yang beliau mengatakan: Dalam pembahasan rancangan peraturan desa yang diajukan oleh kepala desa, kami (barembok) membahasnya secara bersama-sama. (Wawancara, 13 Maret 2004).

Selanjutnya anggota BPD (Zakaria) yang dimintai penjelasan mengenai hal itu mengatakan

> Dalam membahas rancangan peraturan desa yang disampaikan oleh kepala desa, kami semua telah sepakat bahwa apabila hal itu tidak terlalu prinsipil dan kami pandang sudah mencerminkan kepentingan masyarakat, kami semua tidak akan terlalu banyak mengadakan perubahan. (Wawancara, 14 Maret 2004)

Sementara itu (Yamin) salah satu anggota BPD yang berprofesi sebagai wiraswasta menuturkan. "Saya sendiri dalam setiap rapat. tidak banyak cakap (bicara) yang muluk-muluk. Tapi yang penting apa yang berkembang di masyarakat itu yang saya sampaikan" (Wawancara, 14 Maret 2004)

Hasil Wawancara tersebut terlihat bahwa pelaksanaan pembahasan rancangan peraturan desa intern anggota BPD masih diwarnai perdebatan Namun demikian, kenyataan juga menunjukkan bahwa dalam rapat telah menghasilkan suatu keputusan bersama dari anggota BPD, dan keputusan itu mencerminkan persetujuan dari anggota BPD secara menyeluruh.

Setelah pembahasan intern BPD selesai, kemudian BPD menyampaikan kepada kepala desa bahwa BPD siap untuk melakukan pembahasan secara bersama-sama. Pemberitahuan yang disampaikan oleh BPD selain dilakukan secara formal (melalui proses surat-menyurat), juga dilakukan secara informal dengan mendatangi pihak pemerintah desa. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh ketua BPD (M. Luth):

> Seringkali setelah kami selesai melakukan pembahasan dengan teman anggota BPD khususnya menyangkut rancangan peraturan desa, setelah hasilnya final, saya menyampaikan baik secara tertulis (melalui surat) maupun secara lisan kepada pemerintah desa khususnya kepada pak kepala desa dan pak sekdes bahwa kami siap melakukan pembahasan bersama Namanya juga teman. jadi masing-masing bisa memahami dan menerima, yang penting urusan selesai Setelah itu biasanya pemerintah desa mengundang BPD untuk megadakan rapat bersama dengan pemerintah desa (Wawancara. 15 Maret 2004).

Pada kesempatan lain sekretaris desa (Every) yang berhasil ditemui oleh peneliti, menuturkan.

> Biasa pak, selain BPD itu mengirim surat pemberitahuan resmi kepada kepala desa, tapi juga pas kebetulan ketemu atau dengan sengaja datang ke rumah untuk menginformasikan bahwa mereka siap dan bersedia diajak musyawarah bersama. Kami sendiripun juga tidak mempermasalahkan hal ini. (Wawancara, 15 Maret 2004)

Selanjutnya pembahasan rancangan peraturan desa dilakukan dalam suatu rapat yang dihadiri oleh pemerintah desa (kepala desa dan sekretaris desa) dengan BPD. Dalam tahapan inilah dapat dilihat secara kongkret hubungan yang terjadi antara BPD dengan kepala desa.

Guna mengetahui dari sudut pandang anggota BPD tentang hubungannya dengan kepala desa dalam proses pembahasan rancangan peraturan desa, dapat disimak dari hasil wawancara dengan ketua BPD (M. Luth) sebagai berikut:

> Dalam pembahasan beberapa rancangan peraturan desa yang saat ini telah menjadi peraturan desa, BPD dengan kepala desa kadang sulit mencapai kata sepakat. Sehingga kadang-kadang membutuhkan dua kali rapat. Kepala desa sendiri agaknya belum bisa menerima sepenuhnya kehadiran BPD di desa, sehingga tarik ulur kepentingan mewarnai pembahasan tersebut (Wawancara, 17 Maret 2004).

Wakil ketua BPD (Dinil), memberikan tanggapannya dengan mengungkapkan sebagai berikut

> Memang tidak semua pembahasan rancangan peraturan desa itu sampai berlarut-larut. Kalau rancangan peraturan desa itu menyangkut hal yang prinsipir, kami sendiri tidak bisa tinggal diam, bahkan belum di syahkan (Wawancara, 17 Maret 2004)

Sedangkan dari pihak pemerintah desa, peneliti mewancarai kepala desa dimana beliau memberikan tanggapannya mengenai hubungan antara pemerintah desa khususnya kepala desa dengan BPD dalam pembahasan rancangan peraturan desa dengan mengatakan sebagai berikut:

> Saya cukup puas dengan proses pembahasan rancangan peraturan desa yang dilakukan antara BPD dengan kepala desa selama ini. Saya sendiri selaku pihak yang mengajukan rancangan peraturan desa menyadari bahwa rancangan yang saya ajukan masih harus dilakukan penyempurnaan. Meskipun dalam pembahasannya tidak bisa selesai dalam sekali rapat, tapi toh akhirnya BPD menyetujuinya (Wawancara 17 Maret 2004).

Uraian di atas menggambarkan bahwa antara BPD dan kepala desa sudah menunjukkan fungsinya masing-masing dan bisa bekerjasama dan berinteraksi dengan baik dalam pembahasan rancangan peraturan desa, terutama pada saat pelaksanaan rapat yang dijadikan media untuk berinteraksi. Walaupun perbedaan pendapat seringkali terjadi dan membawa dampak terhadap berlarut-larutnya pembahasan rancangan peraturan desa. Dari uraian tersebut juga terungkap bahwa meskipun pembahasan beberapa peraturan desa ada perbedaan dan tetap disetujui BPD dan telah ditetapkan sebagai peraturan desa, akan tetapi hal itu melalui pembahasan yang alot. Guna mengetahui hal ini, peneliti melakukan Wawancara dengan Ketua BPD (M. Luth), sebagai berikut:

> Kalau pembahasan raperdes sudah berlarut-larut karena belum adanya kata sepakat, dan juga setelah saya adakan pendekatan kepada anggota BPD ternyata tetap tidak bisa, maka jalan terakhirnya ya melalui voting (Wawancara, 20 Maret 2004)

Disisi lain, (Ismail SY) yang juga anggota BPD memberikan tanggapannya sebagai berikut:

> Kalau tetap terjadi perbedaan pendapat dan tidak bisa dicapai kata sepakat, saya menyetujui kalau dilakukan voting. Kalau terus-terusan seperti itu kasihan pemerintah desa. Mereka tidak bisa bekerja, sementara pemikirannya hanya tercurah pada raperdes yang diajukannya saja. Padahal masih banyak urusan lain yang harus di tangani (Wawancara, 20 Maret 2004)

Ungkapan yang disampaikan beberapa subjek penelitian tersebut memperlihatkan bahwa manakala pembahasan suatu rancangan peraturan desa sudah berlarut-larut dan mengingat peraturan desa tersebut penting bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, maka mekanisme voting adalah suatu pilihan untuk jalan keluarnya.

Berdasarkan temuan di lapangan contoh perdes yang berlarut-larut dalam pembahasannya rancangan peraturan desa mengenai pengelolaan tanah ganjaran kepala desa dan perangkat desa. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Desa:

> Kami telah mengajukan rancangan peraturan desa kepada BPD mengenai pengelolaan tanah bengkok kepala desa dan perangkat desa yang digali pasir dan koralnya untuk dijual. Akan tetapi tidak mendapatkan respon positif dari anggota BPD. Beberapa kali kami mengadakan rapat mengenai hal itu, tapi tetap saja belum ada kata sepakat. (Wawancara, 21 Maret 2004).

Sementara itu ketua BPD yang dimintai tanggapannya mengatakan: BPD berpendapat bahwa penggalian itu menyalahi perda, makanya harus dihentikan. (Wawancara, 21 Maret 2004)

BPD menganggap penggalian pasir dan batu koral sebagai tanah bengkok itu melanggar perda karena tidak mempunyai izin. Kalau pihak kepala desa mengajukan rancangan perdes tentang pengelolaan tersebut, itu namanya akal-akalan saja. BPD memandang bahwa penggalian menimbulkan dampak negatif yang lebih besar ketimbang manfaat positifnya. Sehingga meskipun sudah lama BPD diajak membahas peraturan desa itu tetap saja tidak bisa tercapai kata sepakat. Karena sudut pandang mereka kepala desa-BPD berbeda

Pembahasan mengenai rancangan peraturan desa tentang penggalian tanah bengkok kepala desa dan perangkat desa tersebut sudah berulang kali dilakukan antara BPD dengan kepala desa, namun pada saat itu belum juga dicapai kata sepakat. Masing-masing pihak mempertahankan pendirian dan kepentingannya sendiri berdasarkan persepsi yang berbeda. Permasalahan ini muncul ketika BPD memberitahu perihal penggalian tanah bengkok tersebut kepada kepala desa. Menurut interpretasi BPD bahwa kebijakan penggalian tanah, pasir, dan koral yang dilakukan oleh kepala desa dan perangkat desa selama ini telah merugikan masyarakat sekitar lokasi dan juga melanggar peraturan yang ada (peraturan daerah). Sebagaimana diketahui bahwa pengelolaan tanah kas desa yang diperuntukkan bagi ganjaran kepala desa dan perangkat desa (bengkok) di Kabupaten Musi Rawas, diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dalam menetapkan peraturan desa (PERDES) tampak terjadi telah perubahan dari hanya ditetapkan oleh kepala desa ke penetapan dilakukan bersaama oleh kepala desa dan BPD, bahkan bila belum ditemukan kata sepakat (terjadi konplik dan kompotitif), maka dilakukan poting. Contohnya dalam kasus tanah bengkok.

Berdasarkan pemaparan relasi kekuasaan BPD-kepala desa tentang penyusunan dan penetapan peraturan desa serta kasus penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok tersebut di atas dapat dikemukakan gambaran relasi kekuasaan BPD–kepala desa Noman sebagai pemimpin lokal yang memimpin transformasi di desanya sebagai berikut

Pertama, institusi BPD Noman mempunyai visi dan misi yang cukup jelas dalam melaksanakan pola hubungan yang mereka program semenjak mereka terpilih sebagai pengurus BPD. Salah satu keinginannya disampaikan melalui kata kunci yang berkali-kali mereka ucapkan, yaitu sebagai pengurus BPD mereka harus dapat memberikan sesuatu yang bermanfaat bagi rakyatnya. Upaya yang sungguh-sungguh dalam menangani kasus tanah bengkok dan penggalian pasir-koral di Noman merupakan salah satu wujud dari visi dan misi BPD tadi.

Kedua, tuntutan warga Noman untuk menghentikan penggalian atas tanah bengkok karena mereka merasa mempunyai hak bersama dalam memiliki tanah tersebut disambut secara positif oleh pengurus BPD dan berusaha menghentikannya adalah suatu perjuangan baginya.

Ketiga, kasus tanah bengkok menurut pengurus BPD harus dapat ditangani secara berhasil oleh pengurus BPD sendiri. Menurutnya, cara ini lebih luwes dan cepat dari pada harus melibatkan banyak pihak. Kalaupun kasus ini diserahkan penanganannya kepada camat atau pemda kabupaten maka menurutnya penyelesaiannya akan lamban karena di sana terlalu banyak kepentingan

Keempat, kenekatan pengurus BPD desa Noman dalam memperjuangkan penghentian penggalian tanah bengkok telah mengakibatkan timbulnya hubungan yang kurang harmonis dan berseberangan pandangan dengan kepala desa Noman Dan pengurus BPD merasa telah mendapat "lampu hijau" dari masyarakat desa. Inilah corak khas

dan keunikan pola relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa Noman dalam transformasi di desanya.

Adapun makna penting yang bisa ditarik dari kasus tanah bengkok tersebut di atas adalah sebagai berikut.

Pertama, dinamika relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa banyak ditampilkan lewat penggunaan prinsip yang mereka pegang seperti kepedulian membantu masyarakat atau mempunyai komitmen rakyatnya.

Kedua, pengurus BPD Noman mampu menampilkan pola relasi kekuasaan yang mempunyai posisi tawar menawar (dialogis) yang cukup kuat yang mereka hadapkan kepada kepala desa dan kepada setiap orang yang terlibat dalam kebijakan dan pemegang kekuasaan lainnya (camat, pemda kabupaten). Semuanya itu mereka lakukan dengan bermodalkan dasar yurisdiksi yang kuat, dukungan rakyat yang luas memanfaatkan isu pemberdayaan pada rakyat kecil dan kenekatan serta keberaniannya mewujudkan apa yang pengurus BPD inginkan.

Keempat, dalam menangani kasus tanah bengkok tersebut di atas ternyata pengurus BPD cukup variatif menerapkan berbagai pola kekuasaan yaitu mulai dari kemampuannya menunjukkan dirinya kepada pihak lain bahwa ia adalah pengurus BPD yang dipilih oleh rakyat dan diangkat oleh pejabat pemerintah untuk memegang kekuasaan yang sah dalam memimpin proses transformasi di desanya (kekuasaan dalam arti "*authority*"). Kemudian untuk memperkuat pengaruh dan kewibawaan mereka berusaha lebih dekat, peduli. dan mendukung pada rakyatnya (kekuasaan dalam arti "*influence*")

Kesimpulannya, pengurus BPD adalah aktor institusi kekuasaan yang dapat memerankan mitra hubungan kekuasaannya dengan kepala desa (kewenangan, pengaruh, dan perannya) secara baik/tepat (dialogis) sesuai dengan konteks persoalannya/lokal. Dalam hal ini, relasi kekuasaan BPD-kepala desa cenderung bersifat konflik dan kompetisi.

7.2Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) Kasus Hak Inisiatif Usulan RAPBD Diserahkan BPD Kepada Kepala Desa Tahun 2004

Selain dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa, hal lain yang dapat dicandra untuk melihat peran/fungsi BPD adalah proses penyusunan dan penetapan APBD. Sekalipun APBD adalah juga produk hukum yang ditetapkan dengan peraturan desa, namun mengingat proses penyusunan dan penetapan APBD agak berbeda dengan peraturan desa yang lain, maka dalam penelitian ini penyusunan dan penetapan APBD menjadi fokus penelitian tersendiri.

Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Namor 12 Tahun 2000 beserta petunjuk pelaksanannya memuat ketentuan yang mengatur mengenai proses dan mekanisme penyusunan dan penetapan APBD bagi desa-desa di wilayah Kabupaten Musi Rawas. Proses penyusunan dan penetapan APBD didahului dengan penyusunan rancangan APBD yang bisa dilakukan oleh pemerintah desa dan atau oleh BPD berdasarkan pedoman yang diberikan oleh kepala daerah. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000, sebagai berikut: 1) penyusunan rancangan APBD dibuat oleh pemerintah desa dan atau oleh

BPD, sesuai pedoman sebagaimana dimaksud dalam pasal 2; 2) Setelah rancangan APBD tersebut disepakati dan disetujui oleh pemerintah desa dan BPD, ditetapkan dan disahkan dengan Peraturan Desa

Pasal di atas menunjukkan bahwa untuk usul inisiatif pembuatan rancangan APBD berada di tangan kepala desa dan juga BPD. Dalam kenyataannya di Desa Noman yang menjadi objek penelitian, peneliti menemukan usulan rancangan APBD diserahkan oleh pihak BPD kepada aparat desa. Hal ini sebagaimana terungkap dalam wawancara yang dilakukan dengan ketua BPD (M. Luth), yang beliau mengatakan.

> Sebenarnya bisa saja kami membuat rancangan APBD, akan tetapi APBD itu lebih teknis dan operasional Sehingga kami berfikir kalau yang membuat APBD itu kami, apa mesti pemerintah desa sanggup melaksanakan. Oleh karena itu kami semua sepakat menyerahkan pembuatan rancangan APBD kepada pemerintah desa dan di bahas, diputuskan bersama (Wawancara, 22 Maret 2004).

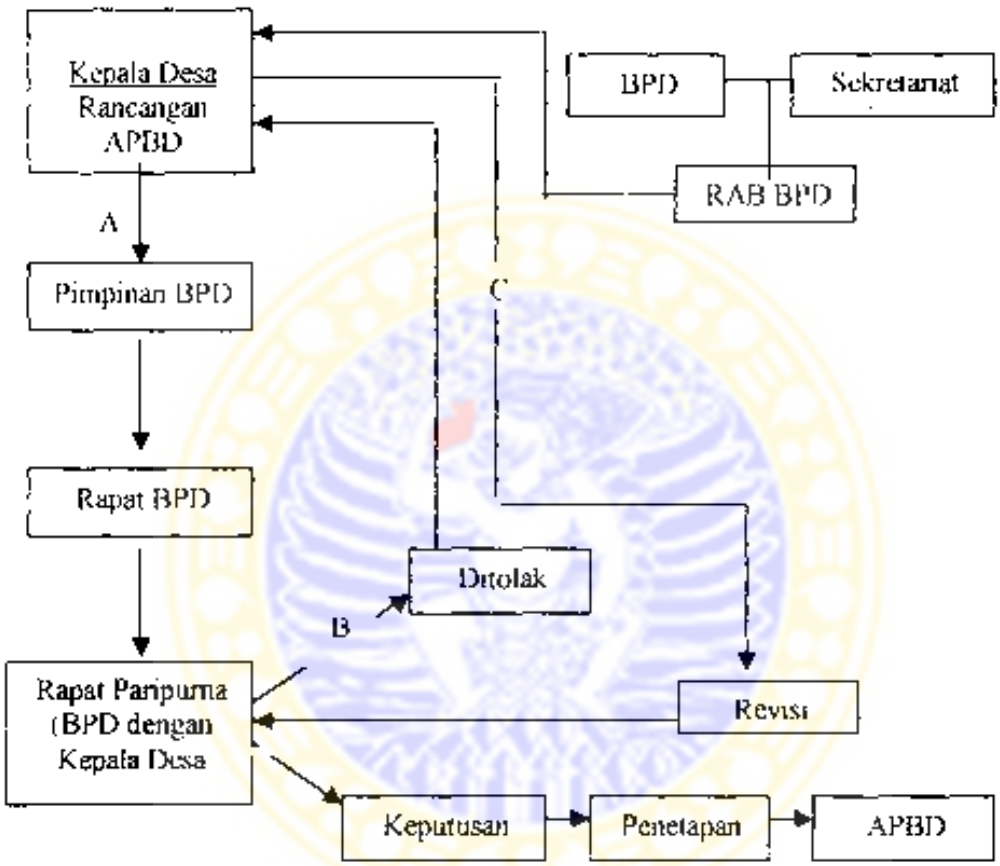
Sedangkan kepala desa (Rozali), yang dimintai tanggapannya mengenai hal itu mengatakan:

> Untuk menghindari persepsi yang kurang baik terhadap pemerintah desa, baik dari pihak BPD maupun dari masyarakat lainnya, kami sebenarnya sudah memberikan kesempatan kepada BPD untuk membuat rancangan APBD. Akan tetapi BPD menyerahkan pembuatan rancangan APBD kepada pemerintah desa. BPD hanya mengajukan rencana anggaran biaya untuk BPD sendiri agar dimasukkan dalam APBD bersama-sama dalam pembahasannya (Wawancara, 22 Maret 2004)

Hasil Wawancara tersebut terlihat bahwa keterlibatan BPD dalam proses penyusunan rancangan APBD ini tidak sebatas mengajukan rencana anggaran biaya (RAB) BPD kepada pemerintah desa untuk dimasukkan dalam pos APBD. tapi juga tahap pembahasan dan penetapan rencana

anggaran biaya BPD kepada pemerintah desa. Mekanisme penyusunan dan penetapan APBD di Desa Noman, yang usul rancangan APBD berasal dari kepala desa secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 7.2: Mekanisme Penyusunan dan Penetapan APBD di Desa Noman



Sumber . Data diolah

Keterangan:

⟶ = cyclus (alur) penyusunan Perdes
A = Rancangan Perdes di terima
B = Rancangan Perdes di tolak
C = Hasil revisi

Pada gambar tersebut dapat dilihat, bahwa proses pembuatan APBD adalah berawal dari inrsiatif kepala desa dengan dibantu perangkat desa

untuk membuat rancangan APBD yang didalamnya juga mengakomodasi rencana anggaran biaya yang diajukan oleh BPD.

Guna mengetahui bagaimana proses penyusunan rancangan APBD yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Noman, dapat disimak dari hasil Wawancara dengan beberapa subjek penelitian berikut. antara lain adalah Sekretaris Desa (Every) yang menuturkan

> Mengingat saat itu kaur keuangan belum terisi jadi saya yang diberikan tugas oleh pak kepala desa untuk menyiapkan rancangan APBD. Pada dasarnya rancangan APBD saya susun dengan berpedoman pada APBD tahun lalu, khususnya dari pos penerimaan yang berasal dari bantuan pemerintah. Sedangkan untuk merealisasikan rencana anggaran biaya (RAB) yang diajukan BPD sebenarnya saya cukup kesulitan untuk mengakomodasikan. (Wawancara, tanggal 23 Maret 2004)

Hal ini karena anggaran yang diajukan oleh BPD itu cukup besar, sedangkan sumber penerimaan desa rata-rata besarnya tetap tiap tahun. Tidak ada peningkatan pemasukan untuk kas desa sama sekali. Namun demikian Kepdes berusaha seoptimal mungkin merealisasikan anggaran yang diajukan BPD meskipun ada pengurangan-pengurangan, sebab di khawatirkan nantinya akan mempersulit penyusunan APBD seluruhnya.

Kemudian peneliti mewancarai Kepala Desa (Rozali) yang beliau menyamparkan sebagai berikut:

> Berkaitan dengan rencana anggaran biaya (RAB) yang disampaikan BPD untuk dimasukkan dalam APBD, dan kami bisa memahami keinginan BPD tersebut. Dan kami khawatir apabila anggaran untuk BPD tersebut tidak terealisasi dalam APBD minimal mendekati 80% dari anggaran yang diajukan nanti dikira kami itu mencari alasan. Khan bisa repot semuanya (Wawancara, 23 Maret 2004)

Sementara itu untuk mengetahui tanggapan dari pihak BPD mengenai pengajuan rencana anggaran biaya (RAB) BPD, peneliti mewancarai Ketua BPD (M. Luth) yang mengemukakan sebagai berikut:

> Sebenarnya anggaran yang kami ajukan kepada pemerintah desa itu tidak terlalu besar. Karena kami tahu persis berapa besar penerimaan desa dan juga pos-pos pengeluaran desa. Sehingga menurut kami pihak pemerintah desa saja yang terlalu khawatir kalau "bagiannya" berkurang. Sebenarnya kami bisa saja menggunakan RAB kami sebagai alat, dalam arti kalau RAB kami tidak disetujui, kami juga tidak akan memberikan persetujuan APBD. Tapi kami tidak mau seperti itu (Wawancara, 24 Maret 2004).

Dalam kesempatan yang sama, peneliti juga mewancarai salah satu anggota BPD yaitu (Bustomi), yang beliau mengungkapkan:

> Berkaitan dengan rencana anggaran biaya (RAB) untuk BPD, memang kami itu dimintai oleh pemerintah desa untuk mengajukan. RAB tersebut kami ajukan berdasarkan musyawarah bersama seluruh anggota BPD dan memang menurut kami telah sesuai dengan kondisi yang sebenarnya. Kalau anggaran tersebut dinilai terlalu berlebihan, sebenarnya ya tidak demikian. Kami semua telah sepakat bahwa, kami tidak terlalu ngotot agar anggaran BPD disetujui semuanya, asalkan pemerintah desa bisa memberi penjelasan yang dapat kami terima ya kami menyetujui saja. (Wawancara, 24 Maret 2004).

Beberapa penjelasan yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut, tergambar bahwa proses awal penyusunan APBD di Desa Noman diwarnai kecurigaan dari masing-masing pihak baik BPD maupun pemerintah desa khususnya berkaitan dengan besarnya rencana anggaran biaya yang diajukan. Secara teknis memang semenjak terbentuknya BPD telah terjadi perubahan komposisi APBD khususnya dalam hal pembebanan pos pengeluaran, dan hal inilah yang membuat pemerintah desa harus bisa menyesuaikan diri.

Dalam tahap selanjutnya, rancangan APBD yang sudah disusun oleh pemerintah desa tersebut kemudian disampaikan kepada pimpinan BPD untuk disebarluaskan kepada seluruh anggota BPD agar dipelajari sebelum dibahas bersama dengan kepala desa dalam suatu rapat. Pembahasan intern BPD dilaksanakan melalui rapat BPD yang diikuti oleh seluruh anggota BPD. Pembahasan ini tidak dilakukan secara khusus oleh panitia anggaran, karena sebagaimana disebutkan terdahulu dalam kepengurusan BPD Desa Noman tidak dibentuk panitia anggaran yang khusus menangani pembahasan APBD atau pun bidang-bidang yang lainnya sebagai alat kelengkapan BPD. Dalam proses penyusunan dan penetapan APBD menunjukkan bahwa pada waktu penyusunan APBD terjadi perubahan dari hanya didusun oleh kepala desa ke pola penyusunan APBD oleh kepala desa dan BPD dengan pola kerjasama dan kolaborasi. Begitu juga pada waktu menetapkan APBD, terjadi perubahan dari hanya ditetapkan oleh kepala desa menjadi ditetapkan oleh kepala desa dan BPD dalam bentuk atau pola kerjasama dan kolaborasi. Untuk mengetahui bagaimana interaksi yang terjadi antar anggota BPD dalam pembahasan RAPBD yang diajukan kepala desa, dapat disimak dari hasil wawancara dengan Ketua BPD (M Luth), yang beliau mengatakan

> Hubungan antaranggota BPD dalam pembahasan RAPBD yang disampaikan kepala desa, saya nilai cukup baik. Selama dalam rapat, semua anggota cukup serius mengikutinya dan juga kritis. Meskipun pembahasan intern BPD sendiri tidak pernah selesai dalam satu kali pertemuan karena adanya perbedaan pendapat di antara anggota, tetapi hal itu tidak sampai berlarut-larut. Ya wajar, terjadi perbedaan pendapat, namun hal itu tidak sampai mengarah kepada perpecahan. (Wawancara, 27 Maret 2004)

Pada dasarnya ketua BPD cukup bisa mengendalikan seluruh anggotanya. Namun demikian ia tetap berusaha menciptakan suasana demokratis dengan memberikan kesempatan kepada seluruh anggota untuk menyampaikan pendapatnya

Sementara itu Wakil Ketua BPD (Ismail P). memberikan tanggapannya mengenai hal tersebut dengan menyampaikan sebagai berikut:

> Ketika saya mengikuti rapat BPD membahas rancangan APBD. saya memang orang vokal Pak Namun demikian menurut pengamatan saya, selama ini di antara kami tidak terjadi perbedaan pendapat yang berlebihan Permasalahan yang sering muncul itu hanya karena tidak pahamnya beberapa anggota akan permasalahan yang sebenarnya. Maklumlah Pak, meskipun anggota BPD akan tetapi yang mempunyai pengalaman berorganisasi tidak banyak Akhirnya toh bisa kami selesaikan bersama (Wawancara, 27 Maret 2004).

Dari beberapa uraian tersebut tergambar bahwa interaksi sesama anggota BPD dalam pelaksanaan rapat membahas RAPBD dapat terjalin dengan baik. Meskipun pembahasan tidak dapat diselesaikan dalam satu kali pertemuan karena adanya pemahaman yang berbeda demi demokratisasi, namun pada akhirnya perbedaan tersebut dapat diselesaikan dengan cara *barembuk* dengan penjelasan yang disampaikan oleh sesama anggota sendiri.

Setelah rapat intern BPD menghasilkan suatu keputusan, maka pembahasan rancangan APBD selanjutnya dilakukan dalam rapat panpuma antara BPD dengan kepala desa Dalam tahapan ini dapat dilihat bagaimana peran BPD Guna mengetahui peran BPD dalam pembahasan rancangan APBD, dapat disimak dalam hasil Wawancara dengan Ketua BPD (M. Luth), sebagai berikut:

> Dalam forum rapat, kami tetap vokal menyoroti pos-pos mana dari rancangan APBD yang kami nilai mencurigakan. Hal ini kami lakukan bukan karena rencana anggaran biaya yang kami ajukan tidak disetujui semuanya, tetapi karena tugas kami untuk melakukan pengawasan terhadap APBD (Wawancara, 28 Maret 2004).

Meskipun sebenarnya BPD dapat memakai pengurangan RAB untuk tidak menyetujui rancangan APBD tersebut, akan tetapi BPD tidak akan melakukan hal itu. Memang dalam pembahasan rancangan APBD selama ini, kami tidak pernah langsung menyetujuinya dalam satu kali kesempatan, pasti lebih dari itu. Tapi disisi lain BPD juga menyadari bahwa APBD itu sangat penting artinya bagi penyelenggaraan pemerintahan desa.

Sementara itu Wakil Ketua BPD (Dinil), memberikan tanggapannya dengan mengatakan:

> Dalam pelaksanaan rapat antara BPD dengan pemerintah desa khususnya yang membahas mengenai APBD, sebenarnya tidak ada masalah yang berarti. Namun kadang kami temukan pos anggaran yang kurang masuk akal. Hal inilah yang seringkali membuat pembahasan APBD menjadi molor dan memakan waktu lama (Wawancara, 28 Maret 2004).

Dalam pelaksanaan rapat dengan kepala desa kami anggota BPD tidak terlalu banyak menyampaikan pendapat. Hal tersebut banyak kami serahkan kepada pimpinan BPD (Ketua dan Wakil Ketua) untuk menyampaikan pendapat tentang RAPBD. Dengan cara ini, kami berharap agar pembahasan tidak berlarut-larut dan terjadi perdebatan yang tidak berarti. Namun demikian, dalam kenyataannya tidak demikian, justru perdebatan antara BPD dengan kepala desa sering terjadi. BPD menilai bahwa pos yang dibuat pemerintah desa kadang kurang realistis, akan tetapi

kepala desa berusaha menyangkalnya, sehingga pembahasannya menjadi sering molor karena belum ada kata sepakat diantara kami.

Dari pihak pemerintah desa, peneliti mewancarai Kepala Desa (Rozali), yang mengatakan:

> Memang benar Pak, selama ini pembahasan rancangan APBD tidak pernah selesai dalam satu kali rapat dan pasti molor dari jadwal yang ditentukan. Saya sendiri juga heran, kalau dulu sebelum ada BPD penyusunan APBD tidak pernah molor seperti sekarang ini. Rancangan APBD tidak mau akan tetapi setelah kami yang menyusun rancangan APBD dalam pembahasannya dikoreksi habis-habisan. Katanya yang begini, begitu dan lain sebagainya. (Wawancara, 29 Maret 2004).

Sedangkan Sekretaris Desa (Every), memberikan penjelasan mengenai hal itu dengan mengatakan:

> Membuat Rancangan APBD itu tidak mudah meskipun sudah ada pedomannya, karena berkaitan dengan pembagian uang. Sedangkan kegiatannya tidak sedikit, sementara alokasi dana yang tersedia terbatas. Kadang-kadang hal inilah yang tidak disadari oleh BPD. Sehingga apabila ada kesalahan sedikit saja, BPD mengira bahwa kami memang sengaja melakukan hal itu agar mendapatkan "keuntungan", sebenarnya tidak demikian. (Wawancara, 29 Maret 2004).

Beberapa uraian tersebut dapat dilihat bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang (peran) BPD dalam pembuatan dan penetapan APBD. Masing-masing pihak memahami akan pentingnya APBD dalam pelaksanaan pemerintahan desa, sehingga semua pihak menginginkan agar pembahasan APBD tidak berlarut-larut dan memakan waktu lama. Namun demikian, dalam kenyataannya pembahasannya justru berlarut-larut dan sangat bergantung pada persetujuan yang diberikan oleh BPD. Apabila BPD belum menyetujui rancangan APBD, maka rancangan APBD tersebut belum bisa ditetapkan oleh kepala desa menjadi APBD dalam sebuah peraturan desa. Molornya

waktu pembahasan ini seringkali disebabkan oleh adanya perbedaan dalam pemahaman anggota BPD dengan kepala desa akan permasalahan yang ada dalam APBD, yang akhirnya menimbulkan persepsi yang berbeda antara BPD dengan kepala desa.

Meskipun pada pembahasan terjadi perbedaan pendapat yang menyebabkan molornya waktu penetapan APBD oleh kepala desa. Pada akhirnya BPD menyetujui juga rancangan APBD yang diajukan kepala desa. Namun demikian, kepala desa tetap harus mengadakan perubahan-perubahan dalam rancangan APBD sebagaimana dikehendaki oleh BPD. Menanggapi hal ini, Kepala Desa (Rozali) mengatakan:

> Posisi kepala desa saat ini serba sulit Pak. APBD itu sangat penting bagi berlangsungnya kegiatan di desa, dan kalau pembahasannya molor kegiatan di desa juga tertunda. Sehingga kami mengalah saja dengan mengiyakan apa yang dikehendaki BPD terhadap rancangan APBD yang kami ajukan (Wawancara, 29 Maret 2004)

Sedangkan anggota BPD (Soly) yang dimintai tanggapannya mengenai hal itu, mengatakan:

> Sebenarnya keinginan kami dalam mengoreksi RAPBD yang diajukan kepala desa itu benar-benar sesuai dengan kondisi desa. Meskipun demikian, sebenarnya penetapan APBD itu sesuai aturan sangat tergantung dari persetujuan yang kami berikan. Kalau kepala desa tidak mau mendengarkan saran kami, ya kami tidak bisa memberikan persetujuan (Wawancara, 29 Maret 2004)

Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh beberapa subjek penelitian tersebut, menunjukkan bahwa penetapan APBD dalam suatu peraturan desa oleh kepala desa sangat bergantung pada persetujuan yang diberikan oleh BPD. Manakala kepala desa tidak mau mendengarkan aspirasi BPD, maka sangat sulit bagi BPD untuk memberikan persetujuannya. Dalam

pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi perubahan dari semula didominasi kepala desa ke pola kerjasama dan kolaborasi BPD dengan kepala desa. Dari paparan relasi kekuasaan BPD-kepala desa tentang penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) kasus hak inisiatif usulan RAPBD diserahkan BPD kepada kepala desa di atas, dapat ditarik kesimpulan tentang dinamika hubungan kekuasaan BPD dengan kepala desa Noman dalam proses transformasi di desanya sebagai berikut.

Pertama, keputusan pengurus BPD untuk menyerahkan hak inisiatif usulan kepala desa di desanya dimaksudkan agar pemerintah desa lebih mudah dan sanggup melaksanakannya. Walaupun demikian hal ini harus dibahas dan diputuskan bersama (BPD-pemerintah desa).

Kedua, menyerahkan pembuatan rancangan APBD kepada pemerintah desa terpaksa harus mereka lakukan agar menjadi efisiensi waktu dan biaya.

Ketiga, landasan utama yang dipakai oleh pengurus BPD menyerahkan pembuatan rancangan APBD kepada pemerintah desa tersebut bagi warga desa merupakan usaha yang efektif dan mulia.

Keempat, keputusan pengurus BPD menyerahkan pembuatan rancangan APBD kepada kepala desa di desanya boleh jadi merupakan suatu keputusan yang dilematis baginya, karena bila dikerjakan oleh BPD akan memakan waktu yang cukup lama dan bisa berlarut-larut. Selain bisa menumbuhkan motivasi pemerintahan desa dan juga untuk menguji kepemimpinan kepala desa. yang dipegang oleh Rozali Sy.

Akhirnya makna penting yang dapat diangkat dari kasus hak inisiatif usulan RAPBD diserahkan BPD kepada kepala desa di atas adalah sebagai berikut:

Pertama, menyadari bahwa keputusan yang harus dibuat tidak sepenuhnya berada di tangan mereka sendiri, maka untuk bisa berhasil mereka mampu membina dan memanfaatkan hubungannya dengan kepala desa dan dengan para pembuat keputusan yang lain secara baik.

Kedua, berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa relasi kekuasaan BPD-kepala desa cederung bersifat kerjasama dan kalaborasi.

7.3 Pelaksanaan Peraturan Desa Kasus Penyelesaian Penggalian dan Penjualan Pasir dan Koral Tanah Bengkok

Hubungan pengurus BPD-kepala desa dalam pelaksanaan peraturan desa, BPD mempunyai peran mengawasi dan mengontrol pelaksanaan peraturan desa oleh kepala desa. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 tahun 2000 tentang BPD, yang dalam pasal 38 ayat (1) butir d disebutkan bahwa: "BPD mempunyai kewajiban mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, APBD, dan Keputusan Kepala Desa".

Dalam ketentuan normatif tersebut terlihat bahwa meskipun pada tataran formulasi kebijakan desa berupa peraturan desa, BPD dan kepala desa bekerja dalam lapangan tugas yang sama, yaitu itu menyusun dan menetapkan peraturan desa secara bersama-sama. Namun demikian, dalam tataran implementasi mereka berada dalam lapangan tugas dan tanggung jawab yang berbeda. Guna mengetahui bagaimana pelaksanaan peran

pengawasan BPD terhadap pelaksanaan peraturan desa dan kebijakan kepala desa dapat disimak dalam hasil wawancara dengan Kepala Desa yang mengatakan:

> Situasi saat ini lain dengan dulu Pak, dimana setelah adanya BPD di desa sini kami selaku pemerintah desa harus senantiasa berhati-hati dalam setiap bertindak, masalah masuk kantor saja bisa menjadi bumerang kalau kita tidak disiplin (Wawancara, 30 Maret 2004)

Terus terang Pak, dahulu sebelum ada BPD, kepala desa dengan kewenangan yang dimiliki begitu mudah menetapkan kebijakan desa tanpa khawatir mendapatkan tentangan dari lembaga desa lain meskipun pada waktu itu ada LMD. Namun saat ini jangankan membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan keinginan BPD,

Sementara itu sekretaris desa (Every) yang berhasil ditemui, mengatakan:

> Memang benar Pak, semenjak adanya BPD kami tidak bisa lagi bebas bergerak. Kalau dulu masih zamannya LMD tidak seperti ini, kami mudah saja membuat kebijakan apabila kami pandang perlu. Tapi saat ini BPD itu begitu serius mengawasi pemerintah desa (Wawancara, 30 Maret 2004).

Berkaitan dengan hal tersebut, Ketua BPD (M. Luth) mengungkapkan:

> Kepala desa saat ini berbeda dengan zaman orde baru. Kalau dulu bisa dengan seenaknya saja menetapkan dan membuat kebijakan, akan tetapi sekarang di desa ada kami-kami yang dipercaya dan diberi mandat oleh masyarakat untuk mengawasi dan mengotrol setiap kebijakan yang diambil kepala desa. Apabila kebijakan kepala desa menyalahi aturan dan merugikan masyarakat kami berhak menegurnya dan kalau perlu kami bisa mengusulkan untuk pemberhentiannya (Wawancara, 30 Maret 2004).

Berdasar uraian yang disampaikan oleh beberapa subjek penelitian tersebut, tergambar dengan jelas bahwa semenjak dibentuknya BPD di Desa

Noman, di desa ini telah terjadi perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa yang mempunyai hak membuat kebijakan untuk mengimplementasikan peraturan desa, wewenangnya dibatasi oleh peran pengawasan yang dilakukan oleh BPD. Dalam pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi perubahan dari semula kepala desa dengan sesukanya membuat, menetapkan, melaksanakan kebijakan ke pola wewenang yang di batasi oleh institusi BPD dengan pola kerjasama dan kolaborasi.

Selanjutnya guna mengetahui bagaimana pelaksanaan peran pengawasan yang dijalankan oleh BPD, dapat disimak dari hasil wawancara dengan Ketua BPD (M. Luth), yang mengatakan.

> BPD itu mempunyai kewenangan untuk mengawasi kepala desa dan perangkat desa dalam menjalankan pemerintahan desa. Sehingga tidak salah kalau sekali waktu BPD itu mengecek aktivitas kepala desa dan perangkat desa di kantor desa. Itu merupakan bagian dari upaya kami untuk melakukan pengawasan. (Wawancara, 31 Maret 2004).

Pendapat serupa dikemukakan oleh Wakil Ketua BPD (Ismail P). yang mengatakan: Kami itu serba repot juga lo Pak, kami itu ditugasi mengawasi pelaksanaan pemerintahan desa, akan tetapi kalau kami sering mengecek pelaksanaannya dikira ikut campur. (Wawancara, 30 Maret 2004).

Kalau dulu sebelum ada BPD, kepala desa itu khan seenaknya saja. Banyak program pembangunan fisik yang dijalankan asal-asalan saja, terus aktivitas di kantor desa juga tidak disiplin. Dengan kondisi

demikian, saat ini BPD berusaha agar hal itu tidak terjadi lagi melalui fungsi kontrol yang BPD miliki

Sedangkan Kepala Desa yang dimintai tanggapan mengenai hal ini mengungkapkan:

> Seringkali BPD memberi masukan yang kadang sulit kami terima apalagi kami wujudkan. Asalkan itu baik bagi masyarakat dan tidak timbul gejolak di masyarakat apa salahnya. Tapi meskipun demikian saya tetap menghargai niat baik BPD, dan akan berusaha semaksimal mungkin merealisasikan masukan yang diberikan (Wawancara, 31 Maret 2004)

Secara terpisah Sekretaris Desa yang dimintai tanggapannya mengatakan:

> Kadang-kadang BPD itu memang kelewatan kok Pak, masak sampai kehadiran kami di kantor desa itu juga sering dipermasalahkan. Kalau menurut saya seharusnya tidak demikian, itu sudah menjadi urusan kami pemerintah desa dan BPD tidak boleh ikut campur. Kapan kami bisa kerja, kalau sedikit-sedikit ditegur, dan diawasi terus (Wawancara, 31 Maret 2004)

Dari hasil wawancara tersebut dapat dilihat, bahwa telah terjadi perbedaan persepsi antara BPD dan kepala desa dalam memahami pelaksanaan fungsi pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh BPD. BPD dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya ingin menciptakan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana mestinya. Namun demikian, kepala desa dan perangkat desa yang bertanggungjawab secara teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa merasa tidak "nyaman" manakala setiap aktivitasnya terus diawasi dengan ketat.

Selanjutnya, berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh BPD di Desa Noman terhadap kepala desa dan perangkat desa, terdapat

permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan kepala desa yang menggali dan menjual, pasir, dan koral. Penggalian itu dilakukan pada tanah ganjaran kepala desa dan perangkat desa (bengkok).

Permasalahan ini muncul ketika BPD menberitahu perihal penggalian tanah bengkok tersebut kepada kepala desa BPD memandang bahwa kebijakan penggalian tanah, pasir, dan koral yang dilakukan oleh kepala desa dan perangkat desa selama ini telah merugikan masyarakat sekitar lokasi dan juga melanggar peraturan yang ada (peraturan daerah). Sebagaimana telah dijelaskan, bahwa pengelolaan tanah kas desa yang diperuntukkan bagi ganjaran kepala desa dan perangkat desa (bengkok) di Kabupaten Musi Rawas. diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Peraturan itu kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Bupati Musi Rawas Nomor 1218 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dimana pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2000 tersebut disebutkan: 1) kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa adalah kedudukan yang diperuntukkan bagi kesejahteraan kepala desa dan perangkat desa; 2) kesejahteraan kepala desa dan perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk ganjaran tanah kas desa; 3) besarnya tanah kas desa yang digunakan untuk kesejahteraan kepala desa dan perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam

peraturan desa dengan luas masing-masing berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat Desa.

Kemudian dalam pasal 8 Keputusan Bupati Musi Rawas Nomor 1218 Tahun 2000, menyebutkan: 1) penggalian dan pengambilan tanah dan material lainnya dari tanah kas desa murni dan tanah kas desa untuk ganjaran kepala desa dan perangkat desa harus mendapat persetujuan BPD dan mendapat izin tertulis dari bupati melalui camat; 2) hasil penggalian dan pengambilan tanah dan material sebagaimana dimaksud ayat (1) dipergunakan untuk kepala desa atau perangkat desa yang bersangkutan, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan berdasarkan musyawarah dengan BPD.

Berdasarkan ketentuan tersebut BPD menganggap kepala desa dan perangkat desa telah melanggar peraturan daerah, karena selama ini BPD merasa belum pernah dimintai persetujuan apalagi menyetujui penggalian tanah bengkok tersebut. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Ketua BPD (M. Luth) yang mengatakan:

> Peraturan daerah itu merupakan salah satu alat yang diberikan pemerintah daerah kepada BPD untuk melakukan kontrol terhadap kepala desa. Sehingga apabila kepala desa beserta perangkat desa melanggar peraturan daerah tersebut, maka kami berkewajiban menegurnya. (Wawancara, 10 April 2004).

Dan menurut pengamatan BPD penggalian tanah bengkok tersebut jelas-jelas melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2000 beserta petunjuk pelaksanaannya. Karena menurut perda itu harus ada persetujuan BPD, padahal selama ini BPD belum pernah

memberikan persetujuan. Oleh karena itu, BPD meminta agar kepala desa menghentikan penggalian tanah bengkok tersebut. Selain itu, berdasarkan pengaduan masyarakat sekitar penggalian itu juga merugikan masyarakat sekitar

Selanjutnya tanggapan Pemerintah Desa atas hal tersebut, peneliti mewancarai Kepala Desa yang mengatakan sebagai berikut:

> Memang benar Pak, masalah galian tersebut kami belum pernah melakukan proses perizinan baik kepada bupati maupun minta persetujuan BPD. Karena saya dan seluruh perangkat hanya meneruskan apa yang dilakukan kepala desa yang dulu (Wawancara, 13 April 2004).

Penggalian itu kira-kira sejak tahun 1994, jadi jauh sebelum BPD terbentuk. Menurut kepala desa tujuannya untuk meratakan tanah agar bisa dikelola menjadi sawah, karena selama ini tanah bengkok tersebut merupakan tanah pulau yang dapat ditanami padi dan ubi. Karena selama ini tidak pernah terjadi masalah, kepala desa mengganggap bahwa apa yang kami lakukan juga tidak salah

Hal senada juga diungkapkan Kaur Pembangunan (Kahar), yang beliau mengungkapkan sebagai berikut:

> Penggalian itu sudah lama dilakukan sejak sebelum terbentuknya BPD. Tapi setelah terbentuknya BPD di Desa Noman ini, itu dipermasalahkan oleh BPD. Menurut pengamatan saya, selama ini tidak terjadi masalah apa-apa dengan penggalian tersebut (Wawancara, 3 April 2004).

Kebijakan kepala desa dan perangkat desa yang menggali tanah bengkok tersebut apakah dibenarkan secara hukum? Untuk mengetahui hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Staf Kantor Satpol PP Kabupaten Musi Rawas (Abu Nawas), yang mengatakan bahwa.

> Sebenarnya kami sudah berupaya menghentikan penggalian itu. Namun mengingat gejolak yang terjadi saat ini, kami pemerintah daerah menyerahkan sepenuhnya kepada desa untuk dimusyawarahkan antara BPD dan kepala desa (Wawancara. 14 April 2004).

Kalau berbicara mengenai aturan, jelas kepala desa dan perangkat desa telah melanggar Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 11 Tahun 2000 beserta petunjuk pelaksanaannya, karena melakukan penggalian tanah bengkok yang masuk dalam jenis galian golongan C tidak mempunyai izin untuk itu.

Permasalahan penggalian tanah bengkok tersebut sangat menarik untuk dicermati lebih lanjut karena pada kenyataan di lapangan hal tersebut berimbas terhadap hubungan kerja antara BPD dan kepala desa di Desa Noman. Hal ini terungkap dalam wawancara yang dilakukan peneliti dengan Kepala Desa, yang mengatakan:

> Ada satu hal yang sampai saat itu (2004-2005) masih terjadi perselisihan dengan BPD adalah berkaitan dengan penggalian tanah bengkok. Dimana BPD selalu menyampaikan bahwa penggalian tanah bengkok tersebut telah merugikan masyarakat sekitar lokasi penggalian dan juga melanggar peraturan daerah. (Wawancara, 14 April 2004).

Sebenarnya kepala desa sadar bahwa mereka tidak memiliki izin dan kalau itu dinilai melanggar perda mereka bisa memahaminya. Namun disisi lain, menurut pemikiran kepala desa bahwa penggalian itu bukan hanya untuk mereka saja, tetapi juga untuk menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat Desa Noman, jadi kalau harus ditutup sesuai permintaan BPD khan berarti merugikan masyarakat pekerja

Sementara itu Sekretaris Desa (Every), yang berhasil di wawancarai mengatakan:

> Saya sendiri saat itu (2004) semenjak masalah tersebut mencuat menjadi tidak konsentrasi melaksanakan tugas yang lain. Seluruh perhatian saya dan perangkat desa tercurah pada permasalahan tersebut. untunglah sekarang masalah sudah selesai (Wawancara, 14 April 2004).

Peneliti melihat sepertiya semenjak permasalahan penggalian tanah bengkok itu mencuat, hubungan Pemerintah desa (kepala desa dan perangkat desa) agak renggang, hal ini terjadi karena masing-masing pihak mempertahankan argumennya sendiri dan tidak ada yang mau mengalah BPD misalnya, menilai kepala desa beserta perangkat desa telah melanggar perda dan juga merugikan masyarakat di sekitar lokasi. Sementara kepala desa, dengan petimbangan kemanusiaan tidak mau menghentikan penggalian tersebut apalagi menutupnya karena kalau dihentikan/ditutup masyarakat akan kehilangan pekerjaan.

Ketua BPD (M. Luth) dimintai tanggapannya mengenai hal itu, mengungkapkan: Mengenai penggalian tanah bengkok kami tidak bisa tinggal diam atas laporan dari masyarakat akan dampak negatif penggalian tersebut. (Wawancara, 14 April 2004)

BPD merasa berfungsi menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat selain fungsi kontrol. Kalau ada pengaduan masyarakat tidak sampaikan kepada kepala desa, mereka merasa percuma BPD dibentuk. Dan lagi mereka memandang bahwa berdasarkan perda penggalian tanah bengkok tersebut harus mendapat persetujuan BPD, dan mereka merasa tidak pernah dimintai persetujuan apalagi menyetujuinya

Seluruh anggota BPD sepakat, bahwa penggalian tersebut harus dihentikan, mengingat antara dampak positif dan negatifnya lebih banyak negatifnya. Yang diinginkan dalam masalah itu BPD hanya ingin semuanya berjalan sesuai aturan dan tidak merugikan masyarakat.

Hasil wawancara tersebut tergambar bahwa, antara BPD dan kepala desa pernah terjadi dalam perbedaan pendapat karena masing-masing pihak merasa bahwa pendapatnyalah yang benar. Selain itu baik BPD maupun kepala desa merasa bahwa tindakan yang dilakukan tersebut merupakan wujud dari aspirasi masyarakat.

Untuk menyelesaikan masalah penggalian tanah bengkok tersebut, beberapa kali BPD dan kepala desa melakukan pembahasan dan musyawarah. Hal ini terungkap dalam wawancara dengan Ketua BPD (M. Luth) yang mengatakan: Sudah sering kami (BPD) dan kepala desa *barembuk* (bertemu) untuk membicarakan masalah ini, dan hasil kesepakatan itu intinya kepala desa sanggup menghentikan penggalian tanah bengkok tersebut (Wawancara, 15 April 2004).

Sedangkan Kepala Desa (Rozali) yang dimintai tanggapannya mengenai hal ini, mengatakan: Memang dalam pertemuan saya menyetujui untuk menghentikan penggalian tersebut (Wawancara, 5 April 2004).

Berdasarkan gambaran tersebut dan berdasarkan observasi di lapangan, tampak bahwa kondisi pada saat itu yaitu perbedaan pendapat antara BPD dan kepala desa yang pernah terjadi sudah dapat diselesaikan. Untuk mengetahui bagaimana hubungan BPD dan kepala desa setelah selesainya masalah penggalian tanah bengkok tersebut, Sekretaris

Kecamatan Rupit (Saidi), menuturkan: Permasalahan antara BPD dan kepala desa di Noman saat ini syukurlah sudah selesai, tidak sampai mengarah kepada pelengseran kepala desa (Wawancara, 15 April 2004).

Sedangkan Ketua BPD (M. Luth) yang dimintai penjelasan mengenai hal itu mengatakan: Sudahlah masalahnya sudah berlalu dan kepala desa konsisten dengan kesepakatan yang dicapai dalam musyawarah, dan sudah tidak ada masalah (Wawancara, 16 April 2004).

Hal senada juga disampaikan oleh Wakil Ketua BPD (Ismail P.) yang mengatakan. Kami hanya menginginkan kalau toh kebijakan penggalian itu diteruskan ya harus mengikuti prosedur, tapi sekarangkan sudah tidak ada masalah. Sekarang kami sudah baik semua kok Pak (Wawancara, 16 April 2004).

Hasil dari beberapa wawancara tersebut terlihat jelas bahwa peran BPD sangat baik dalam fungsinya sebagai pengawas pelaksanaan pembangunan di desa. Walaupun sempat terjadi perbedaan persepsi dalam memaknai (menginterpretasikan) tentang urgensi kebijakan penggalian tanah bengkok, namun pada akhirnya dapat diselesaikan. Kondisi demikian menjadikan dua lembaga ini (BPD dan aparat desa) dapat menjalankan perannya masing-masing. Dalam pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi perubahan dari semula kepala desa dengan sesukanya membuat, menetapkan, melaksanakan kebijakan ke pola wewenang yang di batasi oleh institusi BPD dengan pola kerjasama dan kolaborasi.

Berdasarkan pemaparan tentang: pelaksanaan peraturan desa kasus penyelesaian penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok tersebut dapat dikemukakan gambaran relasi kekuasaan BPD–Kepala Desa Noman sebagai pemimpin lokal yang memimpin transformasi di desanya sebagai berikut

Pertama, institusi BPD Noman mempunyai visi dan misi yang cukup jelas dalam melaksanakan pola hubungan yang mereka program semenjak mereka terpilih sebagai pengurus BPD. Salah satu keinginan mereka sebagai pengurus BPD adalah dapat memberikan sesuatu yang bermanfaat bagi rakyatnya. Upaya yang sungguh-sungguh dalam menangani kasus penyelesaian penggalian pasir-koral tanah bengkok di Noman adalah merupakan salah satu wujud dari visi dan misi BPD tadi

Kedua, tuntutan warga Noman untuk menyelesaikan atau menghentikan penggalian pasir koral tanah bengkok karena mereka merasa mempunyai hak bersama dalam memiliki tanah tersebut disambut secara positif oleh pengurus BPD dan mereka berusaha menyelesaikan/ menghentikannya adalah suatu tugas berupa mandat kepadanya.

Ketiga, pengurus BPD desa Noman dalam memperjuangkan penyelesaian penggalian tanah bengkok telah mengakibatkan timbulnya hubungan yang kurang harmonis dan berseberangan pandangan dengan kepala desa Noman. Namun pengurus BPD merasa telah mendapat dukungan sepenuhnya dari masyarakat Jadi keputusan menghentikan kepala desa menggali tanah bengkok untuk di jual pasir dan koralnya ini bukanlah

merupakan suatu keputusan pribadi anggoata BPD tetapi merupakan mandat dari masyarakat desa.

Adapun makna yang bisa ditarik dari kasus tanah bengkok tersebut di atas adalah:

Pertama, pola relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa berupaa kepedulian membantu masyarakatnya dan untuk membela rakyatnya;

Kedua, pengurus BPD Noman mampu menampilkan pola relasi kekuasaan yang mempunyai posisi tawar menawar (dialogis) yang cukup kuat yang mereka hadapkan kepada kepala desa dan kepada setiap orang yang terlibat dalam kebijakan dan pemegang kekuasaan lainnya (camat, pemda kabupaten) dengan bermodalkan yurisdiksi yang kuat, dan dukungan rakyat;

Ketiga, dalam menyelesaikan kasus tanah bengkok tersebut di atas ternyata pengurus BPD cukup variatif menerapkan berbagai pola kekuasaan yaitu mulai dari kemampuannya menunjukkan dirinya kepada pihak lain bahwa ia adalah pengurus BPD yang dipilih oleh rakyat dan diangkat oleh pejabat pemerintah untuk memegang kekuasaan yang sah dalam memimpin proses transformasi sosial di desanya (kekuasaan dalam arti "*authority*") kemudian untuk memperkuat pengaruh dan kewibawaan mereka berusaha lebih dekat, peduli, dan mendukung pada rakyatnya (kekuasaan dalam arti "*influence*").

Kesimpulannya, pengurus BPD adalah aktor institusi kekuasaan yang dapat memerankan mitra relasi kekuasaannya dengan kepala desa (kewenangan, pengaruh, dan perannya) secara baik/tepat (dialogis) sesuai

dengan konteks persoalannya/lokal. Selanjutnya, realasi kekuasaan BPD-kepala desa cenderung bersifat kerjasama dan kalaborasi.

7.4Pelaksanaan Pertanggungjawaban Kepala Desa; Kasus Penolakan dan Penerimaan LPJ Kepala Desa Tahun 2004

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mengatur mengenai pertanggungjawaban kepala desa Di antara peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 102 disebutkan "Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, sebagaimana dimaksud dalam pasal 101, kepala desa: (a) bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa, dan (b) menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Sedangkan dalam tataran daerah khususnya Kabupaten Musi Rawas, pengaturan mengenai pertanggungjawaban kepala desa diantaranya sebagaimana disebutkan dalam salah satu pasal Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 6 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, dimana dalam pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa: " Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD"

Selain itu, dalam Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 7 Tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa, pasal 37 juga menyebutkan bahwa BPD berhak meminta pertanggungjawaban kepala desa Berdasarkan peraturan tersebut, terlihat bahwa BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa berhak menilai pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan desa oleh kepala desa Untuk menidaklanjuti

hal tersebut, BPD Desa Noman menerbitkan Keputusan BPD Desa Noman Nomor 01 Tahun 2001 tentang Peraturan Tata Tertib BPD Desa Noman, dimana dalam pasal 7 butir a disebutkan bahwa: BPD berhak meminta pertanggungjawaban kepala desa setiap akhir tahun anggaran selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah tutup tahun anggaran.

Sebagai wujud dari pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, pertanggungjawaban Kepala Desa Noman Tahun 2003 telah disampaikan kepada BPD pada tanggal 23 Pebruari 2004. Guna melakukan penilaian terhadap pertanggungjawaban tersebut, secara intern BPD telah melakukan pembahasannya melalui rapat yang diselenggarakan pada tanggal 17 Maret 2004. Pada kesempatan rapat tersebut seluruh anggota BPD sepakat untuk menolak laporan pertanggungjawaban (LPJ) yang disampaikan kepala desa. Penolakan tersebut dituangkan dalam berita acara rapat BPD. Sedangkan alasan yang dijadikan sebagai dasar penolakan laporan pertanggungjawaban kepala desa antara lain berkaitan dengan kebijakan anggaran desa. BPD menilai tidak ada kesesuaian antara anggaran yang sudah dituangkan dalam APBD, dengan realisasinya yang disampaikan dalam LPJ tersebut.

Untuk mengetahui bagaimana peran dan fungsi BPD dalam pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa kepada rakyat melalui BPD, dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Kepala Desa (Rozali) sebagai berikut:

> Saya telah membuat LPJ Tahun 2003 dan sudah saya sampaikan kepada BPD tanggal 23 Pebruari 2004. Hal ini berarti apa yang saya lakukan sudah sesuai ketentuan bahwa 4 (empat) bulan setelah akhir tahun anggaran kepala desa wajib

> menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD. Namun demikian pada saat itu LPJ saya ditolak oleh BPD, (Wawancara, 17 April 2004).

Khususnya yang berkaitan dengan penggunaan APBD. Memang saat itu diakui oleh kepala desa telah terjadi perbengkakan anggaran dalam APBD khususnya anggaran untuk pembangunan kantor sekretariat BPD dan ruang kepala desa. Kepala desa mengakui bahwa hal itu tidak dibicarakan dulu dengan BPD. Menurut pemikiran kepala desa, pada saat itu bahwa waktunya sudah mepet, sedangkan keuangan desa masih memungkinkan, sehingga kepala desa tidak mengadakan perubahan anggaran (PAK). Jadi menurut hematnya, keuangan desa yang ada lebih baik langsung digunakan saja untuk pembangunan kantor tersebut. Tapi ternyata pada saat LPJ, justru hal itu yang menjadikan BPD tidak bisa menerima. Sehingga LPJ nya ditolak.

Hal senada juga disampaikan oleh Sekretaris Desa (Every) yang mengatakan:

> Pada awalnya kami kesulitan menjelaskan kepada BPD mengenai pembengkakan anggaran. BPD menilai dalam LPJ kepala desa telah terjadi penyimpangan anggaran, karena ada pembengkakan anggaran, BPD tidak pernah diajak berbicara sebelumnya. (Wawancara. 17 April 2004).

Sekdes menyadari akan kesalahan itu, walaupun sebenarnya uang itu digunakan untuk membangun kantor sekretariat BPD yang sekarang sudah terwujud.

Untuk mengetahui tanggapan dari pihak BPD, peneliti mewancarai Ketua BPD (M. Luth) yang menuturkan:

> Berkaitan dengan penolakan LPJ, sebenarnya alasan kami cukup kuat, yaitu kepala desa tidak pernah mengajak kami

> berbicara mengenai perubahan anggaran, tapi tahu-tahu ada pembengkakan anggaran Itu namanya seenaknya sendiri. (Wawancara, 17 April 2004).

Dalam LPJ tersebut yang kami soroti bukan hanya itu saja, akan tetapi yang paling mencolok terjadi penyimpangan anggaran. Sedangkan untuk kinerja, tidak terlalu dipermasalahkannya

Sedangkan anggota BPD (Ismail S) menanggapi hal itu dengan mengatakan:

> Sebenarnya penolakan LPJ itu bukan hanya karena terjadinya pembengkakan anggaran, akan tetapi alasan penolakan yang lebih penting adalah disinyalir sebagian uang anggaran itu ada yang digunakan oleh kepala desa untuk kepentingan pribadi, namun ketika menyampaikan LPJ hal itu tidak disampaikan oleh kepala desa. (Wawancara, 17 April 2004).

Beberapa uraian yang disampaikan oleh subjek penelitian tersebut terlihat jelas bahwa penolakan LPJ kepala desa oleh BPD disebabkan tidak adanya tertib anggaran dan prosedur dalam pelaksanaan APBD oleh kepala desa. Hal ini terlihat manakala terjadi pembengkakan anggaran. kepala desa tidak membicarakan dengan BPD untuk mengadakan perubahan anggaran keuangan (PAK). Selain itu, pembahasan LPJ kepala desa yang dilakukan oleh BPD sebagian besar hanya berkaitan dengan masalah kebijakan anggaran dalam APBD. Unsur lain dalam LPJ seperti kinerja dan program kerja kepala desa tidak terlalu dipersoalkan.

Dalam jangka waktu tiga puluh hari setelah penolakan LPJ tersebut yaitu tepatnya tanggal 17 April 2004, setelah diadakan rapat klarifikasi *(barembok)* antara BPD dengan kepala desa, akhirnya BPD menerima LPJ kepala desa dengan beberapa catatan khusus yang harus segera

direalisasikan oleh kepala desa. Beberapa hal yang menjadi catatan khusus dan merupakan kesanggupan kepala desa tersebut meliputi: 1) kepala desa sanggup mengembalikan dana honor Hansip sebesar Rp. 1.125.000,- 2) kepala desa sanggup mengembalikan dana keagamaan sebesar Rp. 600.000,paling lambat pada tanggal 31 Mei 2004. Dari beberapa hal tersebut terlihat bahwa penolakan LPJ kepala desa pada dasarnya disebabkan karena kesalahan sepihak kepala desa dalam pengelolaan anggaran.

Untuk mengetahui bagaimana sebenarnya BPD sampai bisa menerima LPJ kepala desa, ada anggapan dari berbagai pihak bahwa penolakan yang kami lakukan terhadap LPJ kepala desa karena BPD itu ingin memecat kepala desa. Padahal sebenarnya hal itu tidak pernah terbersit di benak BPD. Secara nyata memang kepala desa telah melakukan penyimpangan khususnya mengenai keuangan desa.

Peneliti mewancarai Wakil Ketua BPD (Dinil) yang mengatakan;

> Akhirnya setelah kami musyawarahkan dengan teman-teman, untuk saat ini kami memberikan toleransi kepada kepala desa dan kami sepakat LPJ-nya kami terima. Tapi untuk kesempatan berikutnya apabila hal serupa terjadi dan catatan yang kami beri tidak diwujudkan, kami akan mengangkat permasalahan ini lagi (Wawancara, 18 April 2004).

Sedangkan ketua BPD (M. Luth) yang dimintai tanggapannya mengatakan: Saya sendiri sebenarnya juga tidak mempermasalahkan, asalkan kepala desa itu mengakui kesalahannya dan konsekuen dengan kesalahan tersebut buat apa sih kok harus diperpanjang permasalahannya (Wawancara. 18 April 2004).

Sementara itu salah satu anggota BPD lainnya (Yamin) yang berhasil dimintai keterangan mengenai hal itu mengatakan:

> Kalau kepala desa sudah ada kesanggupan untuk mengembalikan uang yang digunakannya, Menurut saya ya lebih baik diterima saja, akan tetapi harus ada konsekuensi dari Kepala Desa (Wawancara, 18 April 2004).

Sedangkan pihak pemerintah desa, dalam hal ini Kepala Desa (Rozali) yang dimintai tanggapannya menyatakan:

> Kami mengakui kesalahan ini. Memang adanya LPJ semacam ini khan bagi kami masih baru. Tentu hal yang baru itu pasti banyak kekurangan. Dengan kesanggupan saya untuk merealisasikan catatan-catatan yang diberikan BPD terhadap LPJ saya, akhirnya BPD menyetujuinya (Wawancara, 18 April 2004).

Hasil wawancara tersebut terlihat bahwa penerimaan LPJ kepala desa oleh BPD dengan adanya kesanggupan kepala desa untuk mengembalikan dana dalam APBD yang digunakan oleh kepala desa. Disamping itu untuk menghindari terjadinya konflik. BPD sendiri menyadari bahwa penolakan yang berlarut-larut akan berakibat pada proses pemberhentian kepala desa, dan itu dipandangnya justru akan menimbulkan konflik baru di desa. Namun demikian penerimaan tersebut bukan berarti permasalahan yang menyangkut LPJ itu sudah selesai, akan tetapi sewaktu-waktu masih bisa meruncing lagi manakala kepala desa tidak konsekuen dengan kesepakatan yang dicapainya dengan BPD. Hal ini terbukti, setelah jangka waktu yang diberikan, kepala desa bisa merealisasikan catatan yang dijadikan dasar oleh BPD untuk bisa menerima LPJ tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, Ketua BPD (M Luth) mengatakan: Saya sendiri lega Pak, jangka waktu pengembalian dana tersebut belum sampai saat waktunya kepala desa sudah mengembalikan

uang tersebut. Berarti maunya kepala desa itu baik (Wawancara. 19 April 2004).

Sedangkan Wakil Ketua BPD (Dinil) yang dimintai tanggapannya mengenai hal itu mengatakan: Kepala desa itu bisa diajak bicara baik-baik Pak, uang Rp. 600.000,- untuk keagamaan yang sesuai kesepakatan sampai dengan tanggal 31 Mei 2004 harus dikembalikan, ternyata sampai saat ini sudah (Wawancara. 19 April 2004)

Disisi lain Kepala Desa (Rozali) yang dimintai keterangannya berkaitan dengan hal tersebut mengatakan "Seperti saudara lihat sendiri, uangnya khan sudah saya lunasi. Walaupun cari uang sulitnya setengah mati. Saya pasti mengembalikan uang tersebut" (Wawancara. 19 April 2004).

Hasil wawancara tersebut terlihat bahwa peran BPD sangat berfungsi, dalam pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa, sehingga kepala desa konsekuen dengan apa yang telah disepakatinya dengan BPD. Penyelesaian catatan yang merupakan kesanggupan kepala desa yaitu mengembalikan uang dalam pos anggaran untuk Rp 1.125.000 (satu juta seratus dua puluh lima ribu rupiah) dan uang keagamaan sebesar Rp. 600.000,- (enam ratus ribu rupiah) yang seharusnya tanggal 31 Mei 2004 sudah dikembalikan, akan tetapi sebelum sampai tanggal tersebut sudah terrealisasi.

Dalam kegiatan pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa terjadi perubahan dari pertanggungjawaban kepada Bupati melalui Camat menjadi kepada masyarakat melalui BPD. Dengan kata lain telah terjadi perubahan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan pembangunan dari

pola vertikala ke arah horizontal. Dalam pelaksanaannya berbentuk atau berpola kerjasama dan konplik pada kerjasama menerima LPJ kepala desa setelah diadakan klarifikasi (barembuk) BPD dengan kepala desa dengan catatan 1) kepala desa sanggup mengembalikan dana honor hansip 2) kepala desa sanggup mengembalikan dana keagamaan selambatnya tanggal 31 mei 2004. pada konplik ketika berkaitan dengan penolakan LPJ kepala desa, karena tidak adanya tertib anggaran dan prosedur dalam melaksanakan APBD oleh kepla desa (terjadi pembekakan anggaran, kepala desa tidak membicarakannya dengan BPD).

Dari paparan tentang pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa; kasus penolakan dan penenmaan LPJ kepala desa di atas dapat ditarik kesimpulan tentang pola relasi kekuasaan BPD dengan Kepala Desa Noman dalam proses transformasi di desanya, sebagai berikut.

Pertama, keputusan pengurus BPD untuk menolak dan menerima LPJ kepala desa di desanya dimaksudkan agar pemerintah desa lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya. Walaupun demikian, hal ini harus dibahas dan diputuskan bersama pengurus BPD.

Kedua, menerima LPJ kepala desa dilakukan untuk menghindari terjadinya konflik terpaksa harus mereka lakukan agar efisien waktu dan biaya .

Ketiga, keputusan pengurus BPD mengupayakan menerima LPJ kepala desa di desanya boleh jadi merupakan suatu keputusan yang dilematis bagnya Penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa selain bisa menumbuhkan motivasi pemerintahan desa dan bagi warga desa atau

keputusan sulit itu harus mereka buat justru untuk menguji kepemimpinan kepala desa, yang dipegang oleh Rozali Sy. Bagi Rozali Sy sendiri sebenarnya mendukung keputusan pengurus BPD Desa Noman tersebut demi untuk memajukan desa yang mereka pimpin.

Akhirnya makna penting yang dapat diangkat dari kasus penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa di atas adalah sebagai berikut

Pertama, menyadari bahwa keputusan yang harus dibuat tidak sepenuhnya berada di tangan mereka sendiri. Oleh karena itu, untuk bisa berhasil mereka harus mampu membina dan memanfaatkan hubungannya dengan para pembuat keputusan yang lain secara baik

Kedua, pola relasi kekuasaan yang mereka tampilkan untuk menangani kasus di desanya jelas menunjukkan pola relasi kekuasaan yang *transaktif*. Artinya mereka tidak sekedar melihat kekuasaan sebagai sesuatu yang bersifat *relasional* atau hubungan atas-bawah yang seringkali termanifestasi dalam praktik pada organisasi birokrasi (atas memberi bawah menerima), tetapi juga pola relasi dialogis *resiprokal* atau kedua belah pihak memainkan kekuasaannya, saling menyelaraskan dan mau saling memberi dan menerima. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa relasi kekuasaan BPD-kepala desa menunjuk kepada konflik dan kerjasama.

7.5 Kasus Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan (Pembangunan) Desa

Desa Noman kecamatan Rupit sebuah desa di kabupaten Musi Rawas yang sebelumnya merupakan sebuah desa yang rendah

produktivitasnya, sejak akhir tahun 2000-an sampai sekarang masyarakatnya telah menikmati karunia Tuhan Yang Maha Kuasa berupa tanah subur yang dapat ditanami kebun sawit, kebun karet, padi. dan sayur mayur yang sangat menguntungkan Berkat kegiatan berladang sawit, karet, padi dan sayur di tanah yang subur tersebut, penduduk Desa Noman telah mampu menikmati penghasilan rata-rata (*income percapita*) tidak kurang sebesar Rp 3.600.000.- pertahun. Dari penghasilan sebesar ini mereka bisa hidup secara berkecukupan bila dibandingkan dengan tingkat rata-rata penghasilan desa lainnya.

Selain itu, tingkat penghasilan penduduk yang relatif besar tersebut sekaligus juga menguntungkan desa dalam arti bisa memperluas kesempatan mereka untuk memberikan kontribusi dan partisipasinya dalam pembangunan desa. Setelah berkembangnya sawit, karet, dan sayur. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) selalu naik dari tahun ke tahun. Pada akhir periode Kepala Desa H. Hasan Basri, APBD Noman bisa mencapai antara 300 sampai dengan 350 juta rupiah. Setelah Kepala desa Noman (Rozali) dilantik sebagai kepala desa yang baru.

APBD Noman terus naik bahkan merupakan APBD yang paling tinggi sekabupaten Musi Rawas.

Anggaran sebesar 1/2 milyar lebih itu diperuntukkan bagi pembiayaan kegitan rutin pemerintahan dan kegiatan pembangunan.

Perbandingan antara jumlah anggaran rutin dan pembangunan adalah 1.4. yaitu anggaran rutin antara 80 sampai 100 juta rupiah, sedangkan pembangunannya sekitar 400 juta rupiah. Dan yang lebih menguntungkan

lagi bagi desa dari tahun ke tahun adalah adanya sejumlah anggaran berkisar 50% sampai dengan 85% berupa swadaya murni masyarakat desa. Data berikut bisa dibaca:

Tahun Anggaran	Tahun APBD	Jumlah Swadaya Murni
2001/2002	350.500.00	160.392.500.00
2002/2003	430.200.00	200.520.000.00
2003/2004	610.400.00	470.540.000.00

- Pengertian swadaya murni di sini adalah sejumlah dana yang diberikan oleh masyarakat sebagai kontribusi mereka pada pembangunan selain pendapatan asli desa

Jumlah dana swadaya murni tersebut belum termasuk dana swadaya gotong royong yang biasanya berupa restitusi tenaga kerja yang diuangkan dalam bentuk uang yang jumlahnya juga cukup besar. Dana yang diperoleh lewat swadaya murni masyarakat tersebut dipergunakan untuk membiayai proyek pembangunan desa yang mencakup program pembangunan fisik dan non fisik. Selama kepemimpinan Kepala Desa Noman, dana swadaya murni tersebut dipakai untuk membiayai proyek pembangunan/perbaikan sarana perhubungan seperti pelebaran jalan dan pengerasan jalan kampung; sarana pemasaran seperti penyempurnaan pasar Noman Baru (*Kalangan*); sarana produksi (pertanian) seperti renovasi jembatan, jamban tempat mandi; peningkatan kebersihan dan keindahan desa seperti pengadaan dan pengolahan tempat sampah, gapura desa; sarana kesehatan seperti polindes, posyandu, pendidikan seperti bantuan SPP untuk anak-anak tidak mampu; sarana sosial dan keagamaan seperti keamanan, pemeliharaan lapangan olahraga, pemeliharaan tempat ibadah; dan pembinaan mental spiritual seperti pembinaan jamaah tahlil dan sebagainya.

Besarnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan banyak didorong oleh besarnya penghasilan penduduk dari hasil pertanian, kesadaran membangun desanya yang tinggi, adanya *gengsi* disebut sebagai desa maju dan kaya, dan yang tidak kalah penting lagi adalah adanya impresi penduduk terhadap kontribusi yang mereka berikan baik berupa uang, material tenaga, maupun pemikiran mendapat respon yang positif dari pemerintah desa khususnya dari BPD dan kepala desa. Mereka melihat bahwa semua yang mereka sumbangkan ada wujudnya, sehingga mereka mau menyerahkan berbagai potensi yang dimiliki bagi pambangunan desanya.

Mereka juga melihat bahwa keberhasilan pembangunan Desa Noman tidak terlepas dari peran tokoh-tokoh masyarakat terutama pengurus BPD dan yang dianggapnya sebagai tokoh yang bertanggungjawab, dan mau bekerja keras membangun desanya. Sebaliknya, di sisi lain BPD Noman melihat selain alasan-alasan ekonomis seperti tersebut di atas juga dari sisi sosial psikologis bahwa masyarakat Desa Noman masih memiliki jiwa gotong royong yang cukup tebal. Kegotongroyongan ini dipakai oleh pengurus BPD Noman sebagai potensi dasar yang bisa dimanfaatkan untuk membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. BPD Desa Noman menyadari bahwa belum seluruh warga desanya mempunyai kesadaran untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Oleh karena itu, ia dalam berbagai kesempatan selalu mengajak kepada kepala desa dan perangkat desanya serta tokoh masyarakat yang lain agar mau menjadi pelopor atau teladan dalam pembangunan. BPD Noman melihat bahwa partisipasi masyarakat

khususnya dalam program swadaya murni itu masih harus digerakkan. sebab kalau hanya ditunggu mereka akan diam saja. Menurut mereka, keberhasilan membangkitkan masyarakat ini bisa dengan dialogis, sesuai dengan kondisi budaya masyarakatnya. Pendekatannya harus luwes. Pengurus BPD, jajaran pemerintah desa, dan tokoh-tokoh masyarakat harus mau memulai lebih dulu mau menjadi teladan dalam pembangunan. Penanganan kasus tanah bengkok dan kasus lainnya menurutnya adalah contoh keteladanan tersebut

Penerapan jenis pendekatan dialogis, refonsif, proaktif, dan sesuai dengan kondisi budaya masyarakat tidak dilakukan secara terpisah (dikotomis) tetapi bersamaan atau serentak. Hal ini menurut (Farul) pengurus BPD Noman mengatakan: Mengingat tingkat kesadaran masyarakat yang berbeda-beda. Untuk itu, mereka mencoba untuk memberikan nuansa baru dengan menyetujui panitia pembangunan yang dibentuk secara dadakan oleh masyarakat dusun di sekitar proyek yang akan dibangun.

Para tokoh masyarakat juga mengakui bahwa dalam banyak hal justru masyarakat dusun lebih banyak kontribusi kepada panitia pembangunan dalam program pembangunan spontanitas yang tidak secara formal dirancang dalam RAPBD Menurut penuturan Awalni (tokoh pemuda): Program pembangunan yang ditangani panitia pembangunan di dusun jelas lebih banyak mencerminkan aspirasi dan keinginan rakyat dari bawah.

Salah satu tokoh pemuda Desa Noman yang cukup terkenal, yang sering menjadi pemrakarsa panitia pembangunan di dusunnya.

> Ia sempat khawatir kalau Kepala Desa Noman akan melarang kegiatan panitia pembangunan di semua dusun yang pada dasarnya banyak ditangani oleh pemuda. Tetapi kemudian ia

> menjadi lega setelah tahu Kepala Desa Noman bisa menerimanya atas inisiatif pengurus BPD. Ia bahkan memuji sikap kepala desanya sebagai pemimpin yang berjiwa besar karena mau memahami kehendak rakyatnya.

Berdasarkan pengalaman, keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan oleh panitia pembangunan di dusun seperti halnya proyek pengerasan jalan dusun dan proyek pembangunan musholah dan jembatan, gardu, ternyata bisa memperkuat sikap Kepala Desa Noman terhadap panitia pembangunan. Kelebihan panitia pembangunan dalam menangani proyek pembangunan adalah selain menajemen pembangunannya terbuka, juga proyek pembungunannya merupakan proyek dari, oleh, dan untuk rakyat Seringkali pula proyek dadakan ini memakan biaya yang cukup besar, tetapi karena proyek ini memang yang dibutuhkan atau diinginkan warga setempat maka penggalangan dana dan pekerjaannya menjadi mudah dan terjamin ada wujudnya. Penambahan proyek dadakan yang telah menelan dana yang besar dan berhasil pelaksanaannya itu diminta oleh BPD kepada kepala desa untuk dimasukkan ke dalam RAPBD tahun anggaran berikutnya, sehingga setiap tahun RAPBD membengkak ia mendapat tambahan pos anggaran yang sebenarnya proyeknya telah selesai dilaksanakan oleh panitia pembangunan dusun.

BPD Noman teringat akan contoh yang unik tentang pengalamannya membangun Masjid di Noman Baru pada pertama ia menjabat pengurus BPD Noman. Ketika itu, RAPBD Noman ditetapkan Rp 450 juta rupiah mendapat tambahan pos anggaran sebesar Rp 100 juta lebih dari proyek dadakan pembangunan Masjid tersebut. BPD dan Kepala Desa Noman memperoleh dua keuntungan dari pembangunan masjid itu, yaitu

yang pertama mereka mampu merealisasikan keinginan Sekda Kabupaten Musi Rawas agar RAPBD Noman bisa mencapai 1/2 milyar rupiah, dan yang kedua mendapat nama baiknya dari masyarakatnya. Sampai sekarang, kegiatan pembangunan yang diprakarsai oleh panitia pembangunan dadakan bisa berjalan bersama dengan proyek pembangunan yang ditetapkan oleh desa lewat RAPBD. Dengan adanya ini, BPD Noman merasa telah memperoleh penguatan *(enforcement)* untuk melaksanakan proyek-proyek swadaya murni di desanya.

Proyek-proyek pembangunan atas dasar swadaya murni yang ditetapkan lewat RAPBD, pendanaannya ditetapkan oleh Kepala Desa Noman yang didasarkan atas kemampuan masyarakat. Seperti contoh pembangunan prasarana perhubungan jalan di dusun-dusun atau pembangunan poliklinik desa di Dusun IV ditetapkan akan menelan biaya masing-masing 25 sampai 35 juta rupiah, sesuai dengan kemampuan riil masyarakat. Namun menurut Asri (31 tahun) pengurus BPD: hampir mencapai titik jenuh sehingga pembangunan desa seharusnya lebih banyak diarahkan pada pembangunan non-fisik

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa baik formal lewat penetapan proyek swadaya murni masyarakat di dalam RAPBD, ataupun lewat jalur dadakan/spontanitas yang dikelola oleh panitia pembangunan masing-masing dusun, telah mendapat perlakuan dan perhatian yang sama besarnya dari Kepala Desa Noman selaku administrator pembangunan di desanya.

Tentang hal ini, Kepala Desa (Rozali) mengatakan: Sebenarnya kalau saya mau saya mempunyai kekuasaan untuk melarang atau tidak menyetujui adanya panitia pembangunan yang dibentuk warga dusun untuk menggalang partisipasi warga dusun dalam pembangunan.

Tapi ia akan kehilangan kewibawaan dan surut pamornya bila program pembangunan yang ditetapkan dalam RAPBD tidak berhasil bila dibandingkan dengan yang dikelola oleh panitia pembangunan dusun walaupun jumlah proyek pembangunannya lebih sedikit. Tetapi pelarangan itu tidak ia lakukan bahkan dengan adanya proyek dadakan dari masyarakat itu ia merasa memperoleh penguatan serta tambahan kewibawaan rakyatnya. Hal ini disebabkan apa yang ia lakukan selama ini yaitu menumbuhkan kreativitas rakyatnya telah membuahkam hasil. Pada kegiatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan desa menunjukkan terjadi perubahan dari pola dominasi kepala desa dan aparat desa ke arah pendelegasian dan kerjasama dengan, atau BPD dan masyarakat

Dalam membangkitkan partisipasi masyarakat desa untuk usaha-usaha pembangunan, pengurus BPD Noman (Soli) mengatakan:

> Selain suka menumbuhkan kreativitas pengurus dan rakyatnya ia juga suka mendelegasikan kekuasaannya kepada mereka. BPD Noman melihat banyak warga desa yang mempunyai potensi bagus di berbagai bidang misalnya pertanian, pendidikan, kesenian, dan sebagainya. Terhadap warga desa yang potensial tersebut ia cenderung untuk memberikan peran atau tugas-tugas penting untuk diikutkan dalam membangun desanya. Ia berpendapat bahwa orang yang punya potensi itu sayang kalau tidak dimanfaatkan sehingga mereka perlu dihargai supaya timbul motivasi untuk membangun desa.

Hal ini terlihat misalnya dalam struktur kepengurusan lembaga sosial kemasyarakatan yang seolah-olah orang desa yang potensial itu habis tersedot dalam posisi penting pada lembaga sosial tersebut.

Gambaran singkat mengenai keberhasilan keterlibatan pengurus BPD Noman dalam melimpahkan sebagian dari kekuasaannya dan kekuasaan kepala desa bagi usaha-usaha partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat diuraikan sebagai berikut

7.5.1 Bidang Pertanian

Pengurus BPD Noman dalam posisinya sebagai transportasi di desanya melihat bahwa partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan merupakan tingkat keberhasilan pembangunan bidang pertanian untuk jangka waktu 20 sampai 25 tahun yang akan datang. Ini disebabkan oleh potensi Desa Noman yang sangat mendukung untuk usaha-usaha pertanian khususnya perladangan sawit, karet, padi, dan sayur buah. Sehubungan dengan itu, BPD Noman mendesak kepala desa melalui seksi pembangunan diserahi peran membina masyarakat khususnya petani memajukan usaha pertaniannya. Mereka mendukung untuk bekerjasama dengan Baharudin petani yang berhasil di desa Noman untuk meningkatkan usaha-usaha pembangunan desa khususnya pertanian. Baharudin seorang penduduk asli Noman yang semula adalah seorang tani biasa. Dengan ketekunannya, ia berhasil menjadi petani yang cukup kaya dan terpandang. Sekarang ia masih tetap menekuni bidang pertaniannya. Ia mempekerjakan warga desa untuk bekerja di ladangnya, selain itu, ia juga memiliki sebuah kios tani yang melayani kebutuhan tanaman pertanian.

Kaharudin sebagai ketua seksi pembangunan mengatakan: Ia mendatangkan Zair (Ir. Pertanian) untuk memberi penyuluhan dengan banyak memberikan masukan hal-hal yang penting di bidang pertanian

Selain Kaharudin, pengurus BPD, Amari mengatakan:

> Juga telah berhasil merangkul H. Hasan untuk meningkatkan usaha pertanian desanya. Ia melihat H. Hasan sebagai seorang petani pelopor yang berhasil membantu masyarakat memajukan usaha pertaniannya. Banyak gagasan Hasan yang sesuai dengan keinginan petani di desa Noman

Menurut Hasan.

> Ia melihat bahwa keberhasilan pembangunan di Desa Noman adalah berkat pembinaan yang terus menerus akan kesadaran dan kebersamaan antara BPD, pemerintah desa, dan masyarakat. Ia menegaskan bahwa kondisi seperti ini harus selalu dipelihara sehingga pembangunan bisa berjalan dengan lancar.

H. Hasan adalah seorang petani dan pedagang karet yang pada tahun 2000 yang lalu terpilih sebagai petani teladan tingkat kabupaten yang mendapatkan penghargaan di bidang pertanian. Sekarang ia menjabat sebagai anggota pengurus Kontak Tani Kabupaten Musi Rawas. Rumahnya yang berukuran sedang dan disampingnya ada toko, sering kedatangan tamu yang ingin mengetahui rahasia keberhasilannya dan yang ingin belajar bercocok tanam holtikultura dari tangan pertama. Selanjutnya Hasan menuturkan: Bahwa pada tahun 1980-an ia sudah mandiri berusaha di bidang pertanian. Ia tekun bereksperimen dengan varietas-varietas unggul seperti karet dan sawit serta buah jeruk. Ia juga membina petani dengan contoh dari hasil percobaannya.

Hal itu ia lakukan sampai sekarang. Ketika desa Noman memintanya untuk menyebarluaskan hasil percobaannya itu pada petani di desanya.

Hasan melakukannya dengan senang hati lewat berbagai forum dan kesempatan seperti pertemuan PKK, jama'ah tahlil, ketika di kebun, silaturahmi, ketemu di jalan, dan di mana saja ada kesempatan. Hasan tidak pernah memaksakan ide-idenya, banyak petani yang menerima inovasi teknologi pertanian yang dikembangkannya karena memang terbukti berhasil.

Selain itu, H. Hasan juga berhasil mempengaruhi masyarakat untuk menjaga lingkungan seperti bergotong-royong melakukan penghijauan di tanah pertanian yang baru selesai dibabat alasnya, penghijauan tanaman penguat pada tanah yang kemiringannya 25% dan sebagainya. Dengan melihat keberhasilan yang dicapai, BPD Noman tidak salah melihat Hasan sebagai aset desa yang harus dirangkul dan dimanfaatkan bagi kemajuan pembangunan desa khususnya bidang pertanian.

7.5.2 Bidang Kepemudaan dan Olah Raga

Pengurus BPD (M.Luth, Ismail, Soli dan lain-lain) Walaupun mereka telah menjabat sebagai pengurus BPD Noman, jiwa kepemudaan beberapa pengurus BPD tersebut yang gesit dan dinamis tidak pernah luntur. Ia menyukai organisasi kepemudaan dan olah raga dan senang seni terutama seni tradisional, serta menyukai olah raga bulu tangkis, sepak bola, dan volly. Perhatiannya yang besar terhadap pembinaan kepemudaan menyebabkan mereka banyak disukai oleh anak muda. Ia memberikan perhatian dan dorongan yang besar pada usaha pemuda mengembangkan kelompok kesenian, olah raga sepak bola, dan bola volly. Ia memberi kesempatan yang luas dan bantuan dana untuk meningkatkan apresiasi pemuda terhadap seni dan olah raga. Seringkali juga kelompok pemudaan itu dimanfaatkan untuk

hal-hal yang bersifat sosial, seperti kegiatan, pembangunan tempat ibadah. HUT RI, lomba-lomba, kerja bakti, dan sebagainya. Bahkan menurut Awalni (27 th) seorang ketua pemuda GEMES desa Noman mengatakan: Berkat perhatian yang besar dari pengurus BPD Noman aktivitas kepemudaan semakin marak dan menonjol dari tahun-tahun belumnya. Misalnya kesenian tradisional dan musik gendang, tari piring,

Aktivitasnya banyak diminati kalangan pemuda bahkan pengurus BPD dan aparat desa pun ikut main. Kegiatan kelompok pemuda juga aktif membantu warganya yang punya hajatan, yang menurut penuturan Awalni Pelaksanaan hajatan tersebut mulai dari persiapan sampai pelaksanaannya banyak ditangani oleh kelompok GEMES tersebut.

Kegiatan kelompok olah raga bulu tangkis, sepak bola, dan bola volly juga berjalan baik. Tim bulu tangkis, sepak bola dan bola volly pemuda Noman sering tampil di berbagai *event* tingkat kecamatan dan kabupaten. Bahkan bulu tangkis dan sepak bolanya berperan cukup aktif dalam pelaksanaan pertandingan antar desa se Kecamatan Rupit beberapa waktu yang lalu.

Hubungan pengurus BPD dengan organisasi kepemudaan desa Noman menurut Awalni berjalan dengan baik dikatakannya:

> Pengurus BPD Noman itu oleh kebanyakan pemuda di desa ini dimasukkan ke dalam tipe pemimpin yang mau mengerti kepentingan pemuda dan bertanggungjawab. Kepala Desa Noman digambarkannya sebagai gending dalam air, kalau gamelannya *biyas* ia ikut *biyas* kalau gamelannya *lembet* ia ikut *lembet*, semua versi ia bisa. Dicontohkannya bahwa dulu banyak pemuda desa yang suka minuman keras tetapi mereka berusaha menyadarkan pemuda mabuk tersebut dengan caranya sendiri, mendekati pemuda tersebut dan ikut minum,

pelan-pelan dan dengan halus mereka diberi nasehat akhirnya kebiasaan mabuk itu sekarang sudah bisa berkurang.

Awalni mengakui bahwa: Ia bisa memahami cara-cara yang ditempuh pengurus BPD dalam membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan

Dalam hal ia juga mengadopsi gaya BPD Noman dalam memimpin pemuda desa, yaitu terlibat memberi nasehat dan memotivasi (tut wuri handayani) Tetapi Awalni juga mengakui bahwa jangan dikira pengurus BPD Noman tidak bisa bertindak keras. Sebagai contoh adalah kasus tanah bengkok tanah kas desa yang dijual pasir dan koralnya oleh aparat desa. Walaupun kepala desa menantangnya ia tetap jalan terus dan berhasil. Awalni yakin bahwa pengurus BPD bertindak tegas itu karena yang dilakukannya itu berdasarkan kebenaran .

Dari paparan kasus upaya pengurus BPD Noman dalam membangkitkan partisipasi masyarakat desa dapat disimpulkan sebagai berikut.

Pertama, sebagai pengurus BPD yang salah satu perannya dalam proses transformasi adalah membangkitkan keikutsertaan masyarakat desa dalam pembangunan telah berhasil mengangkat APBD hingga mencapai 689 juta lebih dengan proporsi perbandingan antara biaya rutin dan biaya pembangunan adalah 1:4. Dari biaya pembangunan tersebut, proporsi terbesar diperoleh dari program swadaya murni masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk program pembangunan bagi kepentingan masyarakat desa.

Kedua, program swadaya murni menurut BPD Noman masih harus digerakkan karena kalau tidak masyarakat akan diam. Oleh karena itu ia

berpendapat bahwa pendekatan yang paling sesuai untuk membangkitkan keikutsertaan masyarakat dalam perubahan (pembangunan) adalah dengan menimbulkan kesadarannya mereka (dialogis) dan dituruti keinginannya (proaktif) sesuai dengan situasi dan kondisinya. Selain itu, setiap tokoh masyarakat harus mau memberikan contoh atau teladan terlebih dahulu dalam setiap usaha perubahan (pembangunan).

Ketiga, untuk mendinamiskan mekanisme pembangunan desa, BPD Noman memberikan suatu sentuhan baru pada peran masyarakat dusun dengan meminta kepada kepala desa untuk membentuk panitia pembangunan secara dadakan untuk menangani usaha pembangunan di dusun sesuai dengan keinginan yang dirasakan langsung oleh mereka sendiri. Mungkin inilah proses pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat. Proyek swadaya murni yang bersifat dadakan ini lebih berhasil direalisasikan daripada yang telah ditetapkan secara formal dalam RAPBD.

Keempat, BPD Noman tercatat juga berhasil melimpahkan sebagian dari kewenangannya dalam membangkitkan keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan.Tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki potensi dan kapasitas yang memadai diikutsertakan dalam pembangunan. Misalnya pembangkitan partisipasi masyarakat di bidang pertanian, ia serahkan kepada Baharudin seorang pelopor pertanian sawit dan karet yang telah memperoleh penghargaan sebagai petani teladan di tingkat Kabupaten Musi Rawas. Untuk menangani bidang kepemudaan dan olah raga, ia percayakan kepada Awalni seorang pemuda yang pernah kuliah di FIA Universitas Brawijaya

(semester 7/tidak selesai) yang terampil dan mampu yang mampu menggerakkan kegiatan pemuda-pemudi desa Noman.

Dari kasus tersebut akhirnya dapat ditarik makna penting sebagai berikut.

Pertama, BPD Noman yakin bahwa keberhasilannya ikut membangkitkan keikutsertaan masyarakat dalam program perubahan (pembangunan) dengan cara menerapkan secara terpadu pendekatan yang dapat menimbulkaan kesadaran (mobilisasi) dan memberi kesempatan (partisipasi) kepada masyarakat baik yang berupa proyek pembangunan yang bersifat "*dadakan*" yang dilaksanakan secara spontan oleh masyarakat lewat panitia pembangunan di tingakat dusun, maupun dengan melimpahkan kepada elit strategis lain (Pertanian dan Kepemudaan) yang memang menguasai bidanya masing-masing telah dapat direalisasikan dengan baik juga sekaligus dapat meningkatkan jumlah perolehan anggaran yang dapat dimasukkan dalam RAPBD yang berarti BPD telah ikut memberi peluang -nisiatif yang baik pada warga desanya untuk berpartisipasi dalam proses transformasi di desa Noman.

Kedua, hubungan BPD dengan kepala desa dalam transformasi di desa penelitian, di sadari/tidak, mungkin dapat dilakukan oleh kedua institusi itu , sendiri yang bisa menjurus ke timbulnya *monomorphic leader* pada cirinya tetapi mereka limpahkan kepada elit-elit strategis lain yang memang menguasai bidangnya masing-masing (*poly-morphic leader*). Berdasarkan uraian di atas, tampak bahwa relasi kekuasaan BPD-kepala desa cenderung bersifat kerjasama

Berdasarkan berbagai uraian data empirik tentang perubahan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa dalam transformasi sosial pada fenomena penyusunan dan penetapan peraturan desa (legislasi), kasus penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok, penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja desa (APBD), kasus hak inisiatif usulan RAPBD diserahkan BPD kepada kepala desa; pelaksanaan peraturan desa kasus penyelesaian penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok, pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa, kasus penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa; kasus partisipasi masyarakat dalam perubahan (pembangunan) desa dapat di jelaskan pada pembahasan dan analisis yang akan disajikan pada bab ini.

Pembahasan dan analisis ini juga di dasari pada hal-hal yang telah diuraikan pada bab 4 tentang deskripsi desa Noman sebagai konteks sosial, bab 5 tentang perkembangan institusi BPD di desa penelitian, dan bab 6 tentang transformasi sosial yang dilakukan oleh BPD dalam relasi kekuasaannya dengan kepala desa di desa Noman. Hal ini disebabkan karena relasi kekuasaan *(power relation)* seseorang banyak dipengaruhi oleh konteks lokal *(setting)* di mana ia menjalankan kekuasaannya.

Untuk memberikan pemahaman, pembahasan dan analisis yang lebih baik terhadap perubahan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa dalam transformasi yang terbentuk, maka berikut ini akan didiskursuskan pola-pola relasi kekuasaan yang terbentuk dari relasi kekuasaan antara Institusi BPD dengan kepala desa sebagai berikut:.

1. Jenis Kegiatan Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa

Secara normatif peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapatkan persetujuan dari BPD (Pasal 48 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999). Ketentuan demikian juga dapat kita jumpai dalam pasal 105 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. dimana disebutkan bahwa Badan Perwakilan Desa (BPD) bersama dengan kepala desa menetapkan peraturan desa. Dari ketentuan normatif tersebut jelas tergambar bahwa proses penyusunan dan penetapan peraturan desa adalah salah satu tugas yang menjadi urusan bersama antara BPD dan kepala desa sebagai perwujudan relasi kausal dari kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pihak. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Ndraha (2003:116) yang menyatakan bahwa relasi kausal dalam pemerintahan berkaitan erat dengan kewajiban dan tanggungjawab antar variabel-variabel pemerintahan.

Apabila dilihat dari ketentuan normatif tersebut, memang tampaknya proses dan mekanisme penyusunan dan penetapan sebuah peraturan desa adalah sangatlah sederhana dan tidak membutuhkan waktu yang lama. Namun demikian hal tersebut belum terjadi pada praktik penyelenggaraan di lapangan. Kenyataan yang ditemui selama penelitian menunjukkan bahwa untuk merealisasikan sebuah rancangan peraturan desa menjadi peraturan desa masih membutuhkan waktu. Hal ini terjadi karena dalam proses pembahasan yang dilakukan bersama antara BPD-kepala desa masih terjadi benturan kepentingan dalam wujud perbedaan pendapat dan penafsiran akan suatu permasalahan. Akibatnya media rapat yang dijadikan sebagai forum

bertemunya antara BPD-kepala desa sering kali mengalami penundaan karena belum adanya kata sepakat, walaupun pada akhirnya tetap disepakati (disetujui secara bersama).

Proses pembahasan rancangan peraturan desa dan penetapannya menjadi peraturan desa dalam suatu forum rapat memunculkan suatu interaksi secara langsung antara BPD dengan kepala desa. Dalam forum inilah BPD dan kepala desa duduk dan mendiskusikan bersama rancangan peraturan desa sebelum ditetapkan menjadi sebuah peraturan desa. Dalam konteks ini menurut Kaloh (2002:146) pola relasi yang terjadi adalah bentuk relasi yang bersifat komunikasi dan tukar-menukar informasi. Dalam proses pembahasan rancangan peraturan desa tersebut juga terjadi apa yang dinamakan relasi yang bersifat klarifikasi atas berbagai permasalahan. Dapat dikatakan demikian, karena dalam setiap proses pembahasan rancangan peraturan desa khususnya di Desa Noman dilakukan penjelasan atau klarifikasi oleh kepala desa selaku pihak yang mengajukan rancangan peraturan desa kepada BPD agar diperoleh pemahaman akan permasalahan/subtansi dari rancangan peraturan desa tersebut. Dalam arena tukar-menukar informasi dan klarifikasi inilah tampak bahwa rancangan peraturan desa dibahas secara alot, sampai membutuhkan waktu beberapa kali rapat dan kadang terkesan adanya ketidak harmonisan relasi BPD dengan kepala desa

Namun demikian lain halnya dengan yang terjadi pada tahapan persetujuan yang diberikan oleh BPD sampai dengan penetapan peraturan desa oleh kepala desa. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa

mentahnya beberapa rancangan peraturan desa yang diajukan oleh kepala desa dalam beberapa kali rapat tidak akan sampai menjadi penyebab tidak terealisasinya peraturan desa tersebut manakala dikaitkan dengan tingkat urgensi suatu peraturan desa. Penolakan rancangan peraturan desa yang terjadi karena adanya perbedaan pandangan antara BPD-kepala desa akan segera berakhir manakala karena pertimbangan urgensi dari suatu peraturan desa bagi penyelenggaraan pemerintahan desa dijadikan sebagai suatu pertimbangan tersendiri bagi baik BPD maupun kepala desa. Dengan demikian, maka proses untuk mendapatkan persetujuan dari anggota BPD ditempuh melalui pengambilan suara terbanyak (*voting*).

Melalui mekanisme pengambilan keputusan dengan suara terbanyak ini, BPD mampu mengatasi perbedaan antar anggotanya dalam memberikan persetujuan atas rancangan peraturan desa yang diajukan oleh kepala desa. Meskipun pada kenyataannya mekanisme ini tidak selamanya mencerminkan bentuk persetujuan secara bulat oleh seluruh anggota BPD, namun paling tidak untuk sementara waktu bisa mengatasi berlarut-larutnya pembahasan rancangan peraturan desa. Mekanisme *voting* ini telah melahirkan peran BPD di Desa Noman yang bersifat searah negatif. Dapat dikatakan demikian karena pada kenyataannya kepentingan bersama dalam rancangan peraturan desa yang dimenangkan dengan dukungan suara lebih dari 60% anggota BPD. Menurut Kaloh (2002.148-149), relasisearah negatif (KKN) disini terjadi manakala eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama menyembunyikan KKN tersebut kepada publik.

Berkaitan dengan penetapan peraturan desa sebagai suatu kebijakan yang dihasilkan oleh adanya polarelasi kekuasaan yang searah positif BPD-kepala desa adalah suatu bentuk kebijakan yang memihak kepada publik Kebijakan yang dihasilkan diharapkan benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat, dan bukan hanya merupakan buah pikiran para wakil rakyat yang duduk di BPD yang tidak representatif. Jika BPD benar-benar mencerminkan representasi dari rakyat, maka kebijakan tersebut merupakan inisiatif rakyat dan akan mudah untuk diimplementasikan (Juliantara, 2000:xiv). Dari beberapa uraian yang telah disampaikan, maka verifikasi yang dapat disampaikan adalah bahwa penelitian ini telah menghasilkan temuan tentang pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa di desa Noman. Dalam hal ini, pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa cenderung bersifat konflik dan kompetisi.

2. Jenis Kegiatan Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau yang selanjutnya disebut APBD merupakan rencana operasional tahunan dari program umum pemerintahan dan pembangunan desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam perkiraan batas tertinggi pengeluaran keuangan desa yang ditetapkan secara bersama-sama antara BPD-kepala desa. Kepala desa bersama BPD menetapkan APBD setiap tahun dengan peraturan desa (Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 pasal 1huruf m) Oleh karena itu kedudukan APBD dalam penyelengaraan operasional pemerintahan desa sangatlah penting. APBD sebagai rencana operasional tahunan dijadikan sebagai pedoman untuk melaksanakan

aktivitas pemerintahan dan pembangunan di desa yang bersangkutan selama kurun waktu satu tahun anggaran. Dengan adanya APBD sebagai pedoman, maka diharapkan penyelenggaraan pemerintahan desa dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Sebagai suatu rencana operasional tahunan, maka proses penyusunan APBD (perencanaan) tersebut memegang peran penting. Hal ini dikarenakan baik atau tidaknya suatu rencana khususnya yang berkaitan dengan implementasinya bergantung bagaimana proses penyusunannya (perencanaannya). Dalam proses perencanaan dilakukan upaya-upaya mengklarifikasi tujuan organisasi dan menyusun langkah-langkah guna mencapai tujuan (tujuan konkret dan terukur: target) organisasi (Ndraha, 2003:161).

Lebih lanjut dikatakan Tjokroamidjojo (1994:203) bahwa terdapat unsur yang harus diperhatikan dalam proses perencanaan, yaitu, 1) perencanaan harus berorientasi pada pelaksanaan; 2) mengandung unsur *kontinuitas* dan *fleksibilitas*, 3) dapat seoperasional mungkin, 4) adanya keserasian antara pelaksanaan dan perencanaan, 5) adanya sistem pelaporan dan evaluasi dalam pelaksanaannya.

Dalam tahap awal proses penyusunan dan penetapan APBD tersebut dilakukan proses penyusunan rancangan APBD oleh pemerintah desa dengan memberikan kesempatan kepada BPD untuk mengajukan rencana anggaran biaya (RAB) BPD. Hal ini dimaksudkan untuk mengakomodasikan kepentingan dan kebutuhan BPD sebagai institusi yang mempunyai eksistensi bagi penyelenggaraan pemerintahan desa

Dalam tahapan proses pengajuan rencana anggaran biaya BPD. BPD beranggapan bahwa untuk keperluan kegiatan operasional perlu adanya dukungan dana yang memadai. sehingga disisi lain sering kali anggaran yang diajukan kepada kepala desa di nilai terlalu besar. Kepala desa merasa mengalami kesulitan untuk merealisasikan anggaran BPD apabila terlalu besar karena kemampuan keuangan desa yang belum memungkinkan. Dilain pihak, BPD beranggapan bahwa kepala desa malah mengajukan anggaran yang sering mengada-ada. Perbedaan demikian akan berakibat lebih lanjut dalam pembahasan rancangan APBD antara BPD dengan kepala desa.

Pembahasan dan penetapan APBD menjadi suatu proses yang sulit ketika rencana anggaran biaya BPD tidak terealisir sepenuhnya dalam rancangan APBD. Perbedaan yang didasari oleh persepsi dan kecurigaan yang berlebihan menjadikan pembahasan rancangan APBD memakan waktu yang cukup lama. Dari hasil penelitian terungkap bahwa proses penetapan APBD sangat bergantung pada persetujuan BPD, meskipun yang menyusun rancangan APBD adalah Pemerintah Desa. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Amal (1997:92) bahwa telah terjadi dominasi legislatif dalam proses penetapan APBD. Dengan wewenang yang lebih dominan dimiliki oleh BPD. menjadikan proses pembahasan rancangan APBD tetap bisa diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.

Walaupun lamanya waktu pembahasan, maka penetapan APBD tetap sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan. Berdasarkan Peraturan

Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2000 bahwa penetapan APBD dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan. Dalam realisasinya APBD 2002 dapat sesuai kurun waktu yang ditetapkan, hanya ada kemunduran dalam penetapannya. APBD pada tahun 2003 dan 2004 dapat sesuai dengan waktu yang ditetapkan

Meskipun demikian, relasi yang tampak dalam proses penyusunan dan penetapan APBD tersebut tidak mengarah pada terjadinya konflik. Akan tetapi apabila dilihat secara mendalam yang terjadi adalah suatu relasi yang bersifat komunikasi dan tukar-menukar informasi serta klarifikasi. Relasi yang demikian merupakan relasi yang biasa terjadi dalam suatu proses perencanaan karena pada dasarnya proses perencanaan terutama perencanaan pemerintahan, memerlukan input yang berupa informasi dan aspirasi (Ndraha, 2003:161).

Dari beberapa uraian yang telah disampaikan dalam pembahasan di atas, maka verifikasi yang dapat disampaikan adalah bahwa penelitian ini telah menghasilkan temuan tentang pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa di desa Noman. Dalam pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi perubahan dari semula didominasi kepala desa ke pola kerjasama dan kolaborasi BPD dengan kepala desa.

3. Jenis Kegiatan Pelaksanaan Peraturan Desa

Dalam pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi perubahan dari semula kepala desa dengan

sesukanya membuat, menetapkan, melaksanakan kebijakan ke pola wewenang yang di batasi oleh institusi BPD dengan pola kerjasama dan kolaborasi

Peran/fungsi pengawasan yang dijalankan oleh BPD inilah kadang sering menimbulkan benturan antara BPD dengan kepala desa. Fungsi BPD yang lahir karena adanya ketentuan normatif peraturan perundang-undangan, menjadikan BPD seakan-akan lebih superior daripada kepala desa Sedangkan disisi lain, ketentuan normatif yang mengatur fungsi pengawasan oleh BPD juga telah melemahkan posisi tawar kepala desa. Dilihat dari proses awalnya, bahwa peraturan desa dibuat oleh BPD bersama kepala desa. Tetap: pada kenyataannya, yang mempunyai kewajiban melaksanakan dan mempertanggungjawabkan apabila terjadi penyimpangan hanya pihak kepala desa. Hal inilah pula yang dapat menimbulkan benturan antara BPD dan Kepala Desa.

Pada dasarnya fungsi kontrol yang dijalankan oleh BPD dalam rangka menjamin penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan jiwa dan semangat otonomi daerah, serta menciptakan kehidupan demokratis di desa, yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Ndraha (2003:161) bahwa fungsi kontrol itu pada dasarnya dilakukan untuk menjamin kesesuaian antara target (*plan*) dengan hasil *(product, output, result)* yang keluar dari *actuating*. Namun demikian, pada pelaksanaannya fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa oleh BPD ini bisa dikatakan timpang. Apabila disebutkan bahwa BPD dan kepala desa adalah pemerintahan desa, maka seharusnya ada mekanisme pengawasan

terhadap BPD. Karena kinerja BPD secara otomatis juga akan mempengaruhi bahkan menentukan kinerja penyelenggaraan pemerintah desa. Sementara pertanggungjawaban kepada rakyat hanya dari kepala desa melalui BPD Dengan melihat kenyataan yang demikian, seharusnya juga harus ada mekanisme untuk pengontrolan kinerja BPD.

Kenyataan lain yang terjadi di Desa Noman berkaitan dengan pelaksanaan fungsi kontrol BPD terhadap kepala desa, adalah adanya perbedaan persepsi dalam memahami ketentuan dalam peraturan daerah. Hal ini menyangkut kebijakan kepala desa menggali tanah bengkok yang dijual pasir dan batu koralnya. BPD merasa bahwa salah satu alat kontrol yang digunakan untuk melakukan pengawasan adalah produk hukum berupa peraturan daerah kabupaten. Karena keberadaan ketentuan dalam peraturan daerah inilah menjadikan BPD berseberangan pemikiran dan pendapat dengan kepala desa. BPD menggganggap bahwa pelaksanaan penggalian tanah bengkok oleh kepala desa dan perangkat desa telah melanggar Peraturan daerah karena tidak memiliki izin resmi dan tidak mendapatkan persetujuan BPD. Sedangkan kepala desa beranggapan bahwa meskipun hal tersebut melanggar peraturan daerah tapi tindakan yang dilakukan itu dalam rangka menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat desa.

Perbedaan pemahaman dan pemaknaan antara BPD dan kepala desa hanya pada tingkatan institusi tidak sampai melibatkan masyarakat secara langsung. Kondisi tersebut juga tidak sampai terjadi pada pelakasanaan peraturan desa yang lain karena BPD dan kepala desa menyadari bahwa pola relasi yang harus dikembangkan dalam pelaksanaan

kebijakan desa (peraturan desa) adalah pola kerjasama yang harmonis dalam rangka pengembangan regulasi dalam kehidupan masyarakat desa (Kaloh, 2002:146).

Berdasarkan beberapa uraian di atas, maka verifikasi yang dapat disampaikan bahwa BPD sudah dapat melaksanakan tugasnya dalam pelaksanaan kebijakan desa. Penelitian ini telah menghasilkan temuan tentang pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa di desa Noman. Dalam pelaksanaan peraturan desa menunjukkan bahwa pada fungsi pengawasan-kontrol telah terjadi perubahan dari semula kepala desa dengan sesukanya membuat, menetapkan, melaksanakan kebijakan ke pola wewenang yang di batasi oleh institusi BPD dengan pola kerjasama dan kolaborasi.

4. Jenis Kegiatan Pelaksanaan Pertanggungjawaban Kepala Desa

Pertanggungjawaban kepala desa kepada rakyat melalui BPD tersebut dapat dipandang sebagai suatu wujud dari akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa, karena pada dasarnya kehadiran institusi BPD di desa dengan berbagai kewenangannya diharapkan mampu menciptakan akuntabilitas publik secara terbuka dan demokratis. Akuntabilitas sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban diperlukan untuk memperjelas pelayanan apa yang harus diberikan suatu institusi pemerintah, siapa, kepada siapa, milik siapa, dan bagaimana pelayanan itu diperlukan. Namun demikian, dalam rangka akuntabilitas tersebut semua institusi pemerintah harus memahami betul apa yang harus dipertanggungjawabkan, mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan, kepada siapa pertanggungjawaban tersebut diserahkan, siapa yang bertanggung jawab

terhadap berbagai kegiatan, dan apakah pertanggungjawaban itu seiring dengan kewenangan yang memadai. Untuk semuanya itu diperlukan adanya kejelasan tugas pokok dan fungsi serta kejelasan akuntabilitasnya yang diaplikasikan secara nyata (Kaloh, 2002:174-175).

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD. Selain itu kepala desa juga menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada bupati (pasal 102). Pertanggungjawaban yang dilakukan kepala desa tersebut erat kaitannya dengan fungsi pengawasan atau kontrol yang dijalankan oleh BPD, karena pada dasarnya pertangungjawaban tersebut muncul sebagai jawaban dari adanya fungsi kontrol. Oleh karena itu secara umum sasaran pertanggungjawaban secara umum meliputi tiga hal, yaitu: uang (*financial*), kinerja SDM organisasi *(performance appraisal)*, dan program *(networking)* (Ndraha, 2003 198).

Relasi antara BPD dan kepala desa yang terjalin pada saat penetapan peraturan desa dan APBD sekaligus menunjukkan bagaimana pola pertanggungjawaban kepala desa kepada BPD sebagai representasi seluruh rakyat desa. Pertanggungjawaban secara rutin dilakukan sekali dalam setahun bersamaan dengan berakhirnya tahun anggaran. Selain itu, sewaktu-waktu apabila BPD memandang perlu, BPD dapat meminta kepala desa untuk melakukan pertanggungjawaban. Sebenarnya dalam hal ini tidak begitu menimbulkan persoalan seandainya terdapat penjelasan atau deskripsi yang jelas dalam peraturan perundangan mengenai materi

yang harus dipertanggungjawabkan oleh kepala desa. Tidak adanya pendeskripsian yang jelas menjadikan segala sesuatu yang dilakukan oleh kepala desa harus dipertanggungjawabkan. Persoalannya menjadi rumit ketika pertanggungjawaban yang diminta BPD berkenaan dengan pelaksanaan tugas kepala desa atas proyek-proyek pemerintah kabupaten. Disinilah seharusnya ada pola pertanggungjawaban yang jelas dengan melakukan pemilahan terhadap tugas yang dilaksanakan kepala desa, antara yang berasal dari garis legislatif kabupaten dengan yang berasal dari BPD sebagai perwakilan rakyat desa.

Oleh karena itu seharusnya untuk urusan yang menempatkan kepala desa sebagai alat daerah, relasi kepala desa dan BPD adalah relasi koordinatif atau konsultatif, bukan pola relasi yang mengharuskan kepala desa bertanggung jawab kepada BPD. Berbeda dengan relasi yang muncul antara BPD dan kepala desa dalam pelaksanaan peraturan desa dan APBD yang sifatnya otonom desa.

Mengingat BPD di Desa Noman baru terbentuk pada pertengahan tahun 2001, maka sampai saat ini belum pernah terjadi BPD meminta pertanggungjawaban kepala desa di luar pertanggungjawaban rutin tahunan. Semenjak terbentuknya BPD tersebut, Kepala Desa Noman sudah dua kali menyampaikan laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepada BPD yaitu laporan pertanggungjawaban tahun 2002 dan 2003. Dari kenyataan di lapangan peran BPD di Desa Noman dalam rangka pertanggungjawaban kepala desa menunjukkan adanya pola relasi yang searah positif. Relasi yang demikian terlihat dengan diterimanya laporan pertanggungjawaban kepala desa

tersebut oleh BPD, padahal sebenarnya dalam laporan pertanggungjawaban tersebut terdapat penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa khususnya berkaitan dengan APBD. Penerimaan BPD terhadap laporan pertanggungjawaban kepala desa tersebut sebagai suatu bentuk kerjasama yang searah positif antara BPD dengan kepala desa. Pertanggungjawaban kepala desa telah sampai kepada rakyat, dalam arti sudah sesuai dengan tuntutan publik karena BPD sudah mampu merepresentasikan aspirasi masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat yang disampaikan oleh Kaloh (2002:148-149) bahwa relasi yang searah positif ini terjadi manakala eksekutif maupun legislative tidak berkolaborasi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama tidak menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik.

Dari beberapa uraian di atas, maka verifikasi yang dapat disampaikan bahwa dalam pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa kepada rakyat melalui BPD, menunjukkan suatu bentuk peran BPD yang searah positif, dalam arti sudah sesuai dengan tuntutan politik karena BPD sudah mampu mempresentasikan aspirasi rakyat.

Penelitian ini telah menghasilkan temuan tentang pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa di desa Noman. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa relasi kekuasaan BPD-kepala desa menunjuk kepada konflik dan kerjasama.

5. Jenis Kegiatan Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan-Pembangunan Desa

Sejak akhir tahun 2000-an sampai sekarang masyarakatnya telah menikmati karunia Tuhan Yang Maha Kuasa berupa tanah subur yang dapat ditanami kebun sawit, kebun karet, padi, dan sayur mayur yang sangat menguntungkan. Berkat kegiatan berladang sawit, karet, padi dan sayur di tanah yang subur tersebut, penduduk Desa Noman telah mampu menikmati penghasilan rata-rata (*income percapita*) tidak kurang sebesar Rp 3.600.000,- pertahun. Dari penghasilan sebesar ini mereka bisa hidup secara berkecukupan bila dibandingkan dengan tingkat rata-rata penghasilan desa lainnya.

Selain itu, tingkat penghasilan penduduk yang relatif besar tersebut sekaligus juga menguntungkan desa dalam arti bisa memperluas kesempatan mereka untuk memberikan kontribusi dan partisipasinya dalam pembangunan desa. Setelah berkembangnya sawit, karet, dan sayur, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) selalu naik dari tahun ke tahun. Pada akhir periode Kepala Desa H. Hasan Basri, APBD Noman bisa mencapai antara 300 sampai dengan 350 juta rupiah. Setelah Kepala desa Noman Rozali dilantik sebagai kepala desa yang baru, Sekda Musi Rawas Syarif Hidayat ketika itu telah meminta dan menantang Kepala Desa Noman untuk bisa meningkatkan APBD Noman menjadi 1/2 milyar rupiah. Rupanya tantangan ini benar benar mendapat respon yang serius dari Kepala Desa Noman. Untuk menjawab tantangan Sekda tadi Kepala desa Noman telah merencanakan suatu paket anggaran rutin dan pembangunan untuk tahun

2001/2002 sebesar 500 juta lebih, yang 1/5 nya akan diperoleh dari hasil pendapatan asli desa, sedangkan yang 4/5 nya diharapkan bisa diperoleh dari kontribusi masyarakat atas proyek pembangunan desa yang dirupakan dalam bentuk proyek swadaya murni.

Besarnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan banyak didorong oleh besarnya penghasilan penduduk dari hasil pertanian, kesadaran membangun desanya yang tinggi, adanya *gengsi* disebut sebagai desa maju dan kaya, dan yang tidak kalah penting lagi adalah adanya impresi penduduk terhadap kontribusi yang mereka berikan baik berupa uang, material, tenaga, maupun pemikiran mendapat respon yang positif dari pemerintah desa khususnya dari BPD dan kepala desa. Mereka melihat bahwa semua yang mereka sumbangkan ada wujudnya, sehingga mereka mau menyerahkan berbagai potensi yang dimiliki bagi pembangunan desanya

Dalam membangkitkan partisipasi masyarakat desa untuk usaha-usaha pembangunan, pengurus BPD Noman selain suka menumbuhkan kreativitas pengurus dan rakyatnya ia juga suka mendelegasikan kekuasaannya kepada mereka melalui kepala desa. BPD Noman melihat banyak warga desa yang mempunyai potensi bagus di berbagai bidang misalnya pertanian, pendidikan, kesenian, dan sebagainya. Terhadap warga desa yang potensial tersebut ia cenderung untuk memberikan peran atau tugas-tugas penting untuk diikutkan dalam membangun desanya

Mengenai keberhasilan keterlibatan pengurus BPD Noman dalam melimpahkan sebagian dari kekuasaannya dan kekuasaan kepala desa bagi

usaha-usaha partisipasi masyarakat dalam pembangunan. sebagai contoh dapat dilihat pada bidang pertanian dan kepemudaan.

Berdasarkan uraian di atas. penelitian ini telah menghasilkan temuan tentang pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa di desa Noman cenderung bersifat kerjasama

Penelitian ini telah menghasilkan temuan yang khas tentang perubahan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa yang terbentuk di desa Noman. Berikut akan disarikan pola relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa sebagai aktor kekuasaan dalam memimpin proses transformasi di desanya.

a. Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (legislasi) Kasus Penggalian dan Penjualan Pasir dan Koral Tanah Bengkok

1. Menampilkan pola relasi kekuasaan yang mempunyai posisi pola kerjasama yang berimbang dengan kepala desa dan pihak lain *(win-win approach)*.
2. Usahanya menghentikan penggalian pasir dan koral tanah bengkok bisa menguntungkan secara ekonomi desa maupun politis bagi pengurus BPD dan juga orang lain.
3. Mensinergikan dengan berhasil pola relasikekuasaan yang bernuansa kewenangan dan bernuansaa kerjasama/mitra pengaruh/ kompetisi dan paksaan/konflik.

b. Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) Kasus Hak Inisiatif Usulan RAPBD Diserahkan BPD kepada Kepala Desa

1. Menyelamatkan aset desa demi kepentingan yang benar dan mulia seperti kasus tanah bengkok.
2. Mampu mencari alternatif keputusan yang baik dalam situasi yang sulit.
3. Mengkombinasikan dengan berhasil pola relasikekuasaan relasional dan resiprokal.
4. Menampilkan pola relasi kekuasaan, saling mengkritisi dan melakukan lobi

c. Pelaksanaan Peraturan Desa Kasus Penyelesaian Penggalian dan Penjualan Pasir dan Koral Tanah Bengkok

1. Menampilkan pola kekuasaan yang mempunyai posisi kompromi yang berimbang dengan kepala desa dan pihak lain *(win-win approach)*.
2. Usahanya menghentikan penggalian pasir dan koral tanah bengkok bisa menguntungkan secara ekonomis desa maupun politis bagi pengurus BPD dan juga orang lain.
3. Mensinergikan dengan berhasil pola relasikekuasaan yang bernuansa kewenangan dan yang bernuansa kerjasama kompotisi dan konflik

d. Pelaksanaan Pertanggung jawaban Kepala Desa; Kasus Penolakan dan Penerimaan LPJ Kepala Desa

1. Menyelamatkan aset desa demi kepentingan yang benar dan mulia di tanah bengkok.
2. Mampu mencari alternatif keputusan yang baik dalam situasi yang sulit.
3. Mengkombinasikan secara berhasil polarelasi kekuasaan relasionalnya dan resiprokal.
4. Bersikap terbuka terhadap warga yang hendak memberikan masukan pada kebijaksanaannya.

e. Relasi Kekuasaan BPD-kepala desa: Kasus Partisipasi Masyarahat

1. Membangkitkan kesadaran masyarakat desa untuk ikut serta dalam proses pembangunan desa.
2. Memanfaatkan jiwa gotong royong masyarakat desa untuk usaha-usaha partisipatif.
3. Meminta partisipasi rakyat tetapi juga menuruti keinginannya.
4. Mengajak tokoh-tokoh masyarakat mau memberi teladan bagi setiap usaha pembangunan.

Secara garis besar, temuan penelitian ini menunjukkan adanya penggunaan perubahan pola relasi kekuasaan yang dimiliki BPD sebagai pemimpin lokal di desa yang terlibat dalam memimpin proses transformasi sosial di desanya, yang perwujudannya tampak pada pelaksanaan relasi kekuasaan yang beragam (*variatif*) walaupun tampak pula persamaan-persamaannya. Berdasarkan pembahasan di atas, institusi BPD di desa

penelitian telah menunjukkan adanya gambaran bahwa pola relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa di desa Noman yang bervariatif dan dialogis baik mulai dari pola relasi kerjasama dan kalaborasi hingga kompetitif dan konflik seperti pola relasi kekuasaan.

7.6 Membangun Teori Relasi Kekuasaan dari Data

Berdasarkan data empirik sebagaimana telah disajikan di depan maka dapat disusun teori relasi kekuasaan (*power relation*) sebagai berikut.

Jenis perubahan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa pada legislasi kasus penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok. menghasilkan proposisi sebagai berikut.

Proposisi 1:

Ketika masing-masing (BPD-Kepala Desa) bersaing ingin mempertahankan kekuasaannya telah terjadi perubahan pola relasi kekuasaan BPD-Kepala Desa dari pola koersif ke pola delegatif kekuasaan legislatif-eksekutif di desa berbentuk kompetitif.

Jenis perubahan pola relasi kekuasan BPD-kepala desa pada penyusunan dan penetapan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBD) kasus hak inisiatif usulan RAPBD di serahkan BPD kepada kepala desa LPJ kasus penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa menghasilkan proposisi sebagai berikut.

Proposisi 2:

Ketika masing-masing (BPD-Kepala Desa) saling bertentangan kehendak tentang substansi APBD dan LPJ telah terjadi perubahan pola relasi kekuasaan BPD-Kepala Desa dari pola otoritatif ke pola resiprokal kekuasaan legislatif-ekskutif di desa berbentuk konflik.

Jenis perubahan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa kasus inisiatif usulan RAPBD di serahkan BPD kepada kepala desa, dan pelaksanaan perdes kasus penyelesaian penggalian dan penjualan pasir. koral tanah bengkok

Proposisi 3:

Ketika masing-masing (BPD-Kepala Desa) ingin kepentingannya terpenuhi telah terjadi perubahan pola relasi kekuasaan BPD-Kepala Desa dari pola persuasif ke pola delegatif kekuasaan legislatif-ekskutif di desa berbentuk kolaborasi.

Jenis perubahan pola relasi kekuasan BPD-kepala desa APBD kasus hak inisiatif usulan RAPBD di serahkan BPD kepada kepala desa. Pelaksanaan perdes kasus penyelesaian penggalian dan penjualan pasir. koral tanah bengkok. LPJ kasus penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa. Kasus partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa.

Proposisi 4:

Ketika masing-masing (BPD-Kepala Desa) memiliki visi yang sama telah terjadi perubahan pola relasi kekuasaan BPD-Kepala Desa dari pola otoritatif ke pola delegatif kekuasaan legislatif-ekskutif di desa berbentuk kerjasama.

Atas dasar proposisi di atas maka dapat disusun teori pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa. Relasi kekuasaan BPD dan kepala desa di desa berjalan pada alur institusi yang secara terus menerus dan saling bersinggungan satu sama lain. Untuk itu setiap pemimpin lokal di tingkat desa perlu mengembangkan pola relasi kekuasaannya *(power relation)*.

Teori pola relasi kekuasaan ini mencoba meletakkan dan mempersepsi relasi kekuasaan *(power relation)* sebagai sarana untuk *memperbesar atau memperluas alternatif bertindak*, antara sesama mempunyai kekuasaan, yang memimpin dengan yang dipimpin dan semua

anggota masyarakat, yang dalam implementasinya perlu ada penyelarasan. Oleh karena itu, pola relasi kekuasaan yang terus menerus dan saling bersinggungan tidak akan nenimbulkan adanya *zero-sum game* tetapi justru akan menciptakan *productive-sum game*.

Teori pola relasi kekuasaan *(power relation)* melihat kekuasaan yang ada di institusi BPD dengan kepala desa (penguasa) sama pentingnya dengan kekuasaan yang ada pada masyarakat. Perwujudannya adalah dalam resiprositas peran relasi yang berkelanjutan di dalam setiap aspek kehidupan yang memang membutuhkan peran-peran seperti itu. Sebagai contoh perubahan status lembaga kontrol desa dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 merupakan upaya untuk mengembalikan kemandirian otonomi sampai ke tingkat desa. Di tingkat desa pemerintah mengeluarkan kebijakan supaya desa di Indonesia membentuk badan perwakilan desa (BPD) untuk menggantikan lembaga masyarakat desa (LMD) yang dalam strukturnya melalui undang-undang nomor 22 tahun 1999, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 tahun 1999, kemudian dijabarkan lagi dengan peraturan daerah Pembentukan BPD merupakan cerminan kemauan untuk melakukan penataan lembaga demokrasi di tingkat desa serta mengakhiri praktek penyelenggaraan pemerintah desa yang lebih didominasi kepala desa. Hal ini adalah merupakan sebuah langkah maju karena mencerminkan resiprositas peran antara pemerintah dan rakyat, yang selama ini lembaga kontrol atau penyeimbang (yang dulu pernah dilakukan oleh LMD betapapun kecilnya) yang menggambarkan peran dari rakyat Dengan terbentuknya badan

perwakilan desa (BPD), peran BPD menjadi penting (asal dibenahi profesionalisme dan kinerjanya) dalam kerangka resiprositas peran tadi.

Selanjutnya untuk menentukan menilai kualitas hasil temuan dari penelitian ini perlu diperbandingkan dengan temuan yang relevan yang telah ada sebelumnya, yaitu yang dilakukan oleh Sunyoto Usman (1991:1-7) menyebutkan adanya proses pergeseran struktur kekuasaan di pedesaan. Usman menganalisis pergeseran struktur kekuasaan di pedesaan dari tiga dimensi struktur kekuasaan yaitu dimensi legitimasi, visibilitas, dan pengaruh. Usman menemukan bahwa dalam dimensi legitimasi, organisasi kemasyarakatan seperti LMD dan LKMD sebagai tempat pemimpin dan tokoh masyarakat menyalurkan aspirasinya dan terlibat dalam proses perumusan kebijaksanaan pembangunan desa ternyata selalu diketuai oleh kepala desa (pemimpin formal) dan pengurus intinya juga didominasi oleh pamong desa yang nyata-nyata adalah kolega dekat kepala desa sendiri. Kalaupun ada tokoh masyarakat desa (pemimpin informal) dalam kepengurusan kedua lembaga tersebut, kebanyakan mereka menduduki jabatan yang tidak begitu dominan dalam proses pembuatan keputusan. Hal ini menurut Usman berbeda sekali dengan kondisi sebelum strategi *floating mass* sebagai kebijaksanaan pembangunan politik diterapkan di desa, yang sebelumnya agak banyak tokoh masyarakat yang mempunyai peran kunci dalam organisasi sosial di pedesaan.

Kemudian dalam dimensi *visibilitas*, banyak pemimpin formal di pedesaan tergolong ke dalam *visible leader* (pemimpin yang diakui oleh masyarakat desa dan juga oleh pemimpin yang lain), sedangkan para

pemimpin informal pada umumnya banya tergolong sebagai *symbolic leader* (pemimpin yang hanya diakui oleh masyarakat desa tetapi tidak diakui oleh pemimpin lainnya) . Hal ini disebabkan karena strategi pembangunan desa yang sentralistis telah menjadikan para pemimpin formal (pamong desa) selalu tampil dominan di semua lini. Tendensi semacam ini membuat peranan pemimpin informal semakin ciut dan kurang diperhitungkan

Selanjutnya dalam dimensi *pengaruh*, tampak di pedesaan saat itu hanya pemimpin formal (pamong desa) yang masih punya pengaruh besar di berbagai bidang (kepemimpinan yang bersifat *polymorphic*). sedangkan tokoh masyarakat (pemimpin informal) hanya mampu berpengaruh pada satu bidang saja (kepemimpinan yang bersifat *monomorphic*). Selama ini kedudukan dan peran pamong desa semakin strategisnya sebagai administrator pemerintahan dan pembangunan desa, sehingga mereka harus menguasai semua bidang pembangunan terutama karena mereka adalah kepanjangan birokrasi pemerintah di tingkat desa. Para pamong desa selama ini telah berada pada posisi superordinasi dalam puncak struktur kekuasaan. Sebaliknya, karena semakin menciutnya peran pemimpin informal maka kedudukan mereka semakin berada pada posisi subordinasi

Temuan Usman (1991 7-13) yang menerangkan bahwa struktur kekuasaan di pedesaan ditentukan oleh 3 dimensi; legitimasi, visibilitas dan pengaruh sedikit banyak mempunyai persamaan dengan hasil temuan penelitian ini sama membicarakan struktur kekuasaan di tingkat desa. Penelitian ini menemukan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa di desa Noman yang bersifat dinamis, bergerak secara kontinum dan interface dari

yang bersiafat kerjasama, kalaborasi hingga kompetisi dan konflik. Selain persamaan, hasil penelitian ini juga berbeda dengan fenomena struktur kekuasaan Usman, yaitu dimensi legitimasi ditingkat desa adalah LMD sebagai tempat masyarakat menyalurkan aspirasi, ternyata selalu diketuai oleh kepala desa, pengurus intinya juga didominasi oleh pamong desa yang juga keluarga dekat kepala desa dan kalau ada tokoh masyarakat dalam kepengurusan lembaga tersebut kebanyakan mereka menduduki jabatan yang tidak begitu dominan dalam proses pembuatan keputusan.

Selain itu temuan Usman tidak mampu menjelaskan sampai sejauh mana hubungan LMD dengan aparat desa dan masyarakat. Tidak mungkin ada relasi kekuasaan ditingkat desa dewasa ini yang ekstrim sentralistik yang didominasi oleh kepala desa, sehingga yang justru empirik adalah sebagaimana yang dihasilkan oleh penelitian ini yaitu bahwa pola relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa dalam transformasi menunjukkan pada relasi kekuasaan dan secara terus menerus *(kontinuum)* dan saling bersinggungan *(interface)* dan sesuai dengan konteks local yang bersifat desentralisasi.

Pergeseran struktur kekuasaan di pedesaan ini mempunyai implikasi yang cukup berat, karena membiarkan struktur kekuasaan didominasi oleh birokrasi desa (kepala desa) bisa menghambat jalannya pembangunan. Hal ini disebabkan karena di desa-desa setelah era reformasi lebih terbuka, kepentingan dan kebutuhan anggota masyarakat sangat kompleks dan beragam, sehingga hampir tidak mungkin hal itu bisa ditangani semua oleh pemimpin formal (kepala desa). Oleh karena itu penelitian ini menyarankan

agar para pemimpin informal lebih banyak diberi peran yang strategis dalam lembaga sosial di desa. Jadi temuan penelitian ini telah mampu memberikan *insights* yang baru dan lebih transparan dari temuannya Usman.

Berdasarkan teoritik dan data empirik serta berbagai uraian kasus tentang perubahan pola relasi kekuasaan BPD-kepala desa dan transformasi sosial yang berupa fenomena penyusunan dan penetapan peraturan desa (legislasi), penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja desa (APBD), pelaksanaan peraturan desa, pelaksanaan pertanggung jawaban kepala desa, dan partisipasi masyarakat dalam perubahan (pembangunan) desa maka dapat di simpulkan penelitian ini telah menghailkan temuan sebagaimana pada table 7.2

Tabel 7.2 : Pola Relasi Kekuasaan BPD-kepala desa di Desa Noman

No	Jenis Realasi BPD-kepala desa	Pola Relasi BPD-kepala desa			
		Kerjasama	Kolaborasi	Kompotitif	Konflik
1	Legislasi kasus penggalian dan penjualan pasir dan korai tanah bengkok			x	X
2	APBD kasus hak inisiatif usulan RAPBD diserahkan BPD kepada kepala desa	x	x		
3	Pelaksanaan Perdes kasus penyelesaian penggalian dan penjualan pasir dan koral tanah bengkok	x	x		
4	LPJ kasus penolakan dan penerimaan LPJ kepala desa	x			X
5	Kasus partisipasi masyarakat dalam perubahan (pembangunan) desa	x			

Keterangan:

1. Pola Relasi Kerjasama
   Bentuk relasi searah positif, yang terjadi apabila legislatif maupun eksekutif (BPD kepala desa) memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk kemaslahatan bersama
2. Pola Relasi Kolaborasi

Bentuk hubungan searah negatif, yang terjadi apabila baik legislatif maupun eksekutif (BPD-kepala desa) secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi (KKN) tersebut kepada publik

3. Pola Relasi Kompotitif
   Bentuk relasi yang terjadi antara legislatif eksekutif maupun eksekutif (BPD-kepala desa) yang bersifat bersaing yang berhubungan
4. Pola Relasi Konflik
   Bentuk relasi yang terjadi apabila kedua lembaga (BPD-kepala desa) tersebut saling bertentangan dalam hal menyangkut tujuan kelembagaan

BAB 8

PENUTUP

Pada bagian terakhir ini disajikan kesimpulan hasil kajian tentang relasi kekuasaan BPD-kepala desa dalam proses transformasi sosial di desa berikut implikasinya.

8.1 Kesimpulan

Disertasi ini menemukan bahwa secara umum telah terjadi perubahan yang sangat penting dalam relasi kekuasaan di antara kepala desa dan BPD. Perubahan itu, sekurang-kurangnya menyangkut tiga hal. *Pertama*, pada tingkat kelembagaan, pengambilan keputusan yang menyangkut publik tidak lagi dibuat secara sepihak oleh kepala desa. Dalam kenyataannya, peran BPD adalah sangat menentukan, khususnya dalam perencanaan hingga pengambilan keputusan yang berhubungan dengan PERDES, anggaran tahunan desa, dan pertanggungjawaban kepala desa. *Kedua*, terdapat kesadaran umum di kalangan anggota BPD bahwa mereka memiliki mandat politik dan hukum, tidak saja untuk mengawasi kekuasaan namun juga terlibat secara langsung dalam menjalankan pemerintahan desa melalui fungsi legislasi, anggaran dan kontrol. *Ketiga*, di tingkat relasi, relasi di antara dua *locus* kekuasaan itu, yakni kepala desa dan BPD, menghasilkan pola relasi yang bersifat sangat dinamis, dari yang bersifat kerja sama, kolaborasi hingga kompetisi dan konflik.

Dalam hal kelembagaan, pentingnya peran BPD dalam penentuan kebijakan publik di tingkat desa tidak hanya terlihat dalam ketentuan-

ketentuan normatif yang terdapat dalam undang-undang dan peraturan lainnya. Disertasi dengan jelas memperlihatkan bahwa ketentuan-ketentuan normatif itu membawa dampak pada berubahnya relasi kekuasaan di antara kepala desa dan publik melalui BPD. Hadirnya BPD Noman sebagai lembaga perwakilan yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan langsung itu menghasilkan mandat politik yang besar pada lembaga ini. Mandat politik yang diperoleh dengan melibatkan partisipasi warga desa dalam pemilihan langsung itu dalam kenyataannya menghasilkan legitimasi publik yang jauh lebih besar dibandingkan dengan lembaga serupa sebelumnya, yakni LMD, yang keanggotaannya ditunjuk oleh kepala desa.

Disertasi ini memperlihatkan bahwa, melalui mandat itu, BPD adalah lembaga baru di tingkat desa yang merepresentasikan publik dalam bentuknya yang lebih demokratis. Pelibatan warga desa dalam pemilihan langsung anggota BPD adalah praktik politik baru, melengkapi praktik sebelumnya dalam pemilihan kepala desa. Selain itu, pemilihan secara langsung atas keanggotaan BPD ini juga membawa dampak yang penting terhadap praktik akuntabilitas politik lembaga-lembaga publik di desa.

Dalam bentuk yang lain, BPD dapat dilihat sebagai bentuk transformasi sosial yang menghasilkan lembaga perwakilan demokratis di tingkat desa yang dalam peran dan fungsinya menghasilkan *balance of power* yang baru. Terjadinya pergeseran kekuasaan (*shifting of power*) dari yang sebelumnya mengambil bentuk *singgle-polar* ke arah *bi-polar* (sebagaimana ditandai dari yang sebelumnya merepresentasikan monopoli negara (*state*) melalui kepala desa dalam pembuatan keputusan, ke arah sebuah praktik

politik baru yang didasarkan pada *sharing of power* di antara negara (kepala desa) dan masyarakat (BPD), adalah salah satu bukti yang paling jelas dalam disertasi ini untuk menggambarkan terjadinya transformasi itu. Dengan kata lain, transformasi sosial yang terjadi di desa sebagaimana dapat dilihat melalui kajian tentang BPD ini diperlihatkan melalui dua hal sekaligus: pelibatan warga desa secara langsung dalam penentuan keanggotaan BPD dan terjadinya perubahan struktur dan relasi kekuasaan, dari yang berbentuk *single polar* ke *bi-polar*, dan dari dominasi ke *sharing of power*.

Sementara itu, di tingkat kesadaran, berkembang kepercayaan yang lebih luas bahwa kepala desa tidak dapat lagi memutuskan perkara yang menyangkut kehidupan bersama secara sepihak telah menghasilkan perubahan yang sangat mendasar dalam hal bagaimana warga desa pada umumnya dan anggota BPD pada khususnya memposisikan dirinya terhadap kekuasaan. Perubahan yang paling penting dalam ihwal ini adalah bersangkut paut dengan hadirnya sikap-sikap baru yang mendorong terjadinya perubahan perilaku politik di tingkat desa. Kesadaran bahwa anggota BPD memiliki mandat yang besar untuk menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran, dan kontrol, dalam kenyataannya telah memperkuat berkembangnya orientasi politik yang mengubah relasi kekuasaan dari yang berpola *top down* dan searah menjadi *bottom-up* dan kemitraan.

Di atas semua itu, relasi kekuasaan baru yang dihasilkan oleh praktik-praktik politik baru di antara kepala desa dan BPD mengakibatkan pola politik yang jauh lebih kompleks. Relasi di antara kedua lembaga itu senantiasa berubah dalam polanya, bergantung pada isu yang dibahas. Relasi yang

berpola kerja sama dan kolaborasi cenderung terjadi pada isu yang melibatkan kepentingan kedua lembaga tersebut sebagaimana misalnya ditemukan dalam kasus penentuan Anggaran Pendapan dan Belanja Desa (APBD) yang di antaranya mengatur tunjangan rapat anggota BPD dan kepala desa. Sementara itu, relasi yang lebih berpola kompetisi dan konflik terjadi pada isu yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber-sumber lokal yang berimplikasi pada penerimaan dan atau pendapatan asli desa, sebagaimana misalnya ditemukan dalam kasus pembuatan peraturan desa yang mengatur penggalian dan penjualan pasir dan koral yang terletak di atas tanah bengkok

Dalam hal demikian, menjadi sangat jelas bahwa relasi kekuasaan di antara BPD dan kepala desa mengambil bentuk yang bervariasi secara sangat dinamis dan sekaligus menyertakan relasi yang bersifat kompetisi, rivalitas, bahkan konfrontasi dan konflik. Walaupun demikian, adalah juga jelas bahwa sebagai bagian dari kekuatan elite, BPD dan kepala desa juga berkecenderungan memelihara integrasi di antara mereka sendiri seperti utamanya terdapat dalam relasi kekuasaan yang berpola kerja sama dan kolaborasi. Terjadinya integrasi elite menegaskan berbagai tesis sosiologis sebelumnya yang menyebutkan bahwa elite memiliki kepentingan yang sama, yakni mempertahankan kekuasaan dan sumber-sumber yang dimilikinya dari ancaman yang berasal dari massa yang menggugat kemapanan.

Hasil penting lainnya dari disertasi ini adalah, diperkenalkannya undang-undang dan berbagai peraturan normatif baru lainnya telah membuka jalan bagi terjadinya perubahan, sekurang-kurangnya dalam dua hal.

Pertama, pembentukan BPD tidak saja telah mendorong terjadinya formasi elite dengan pola yang lebih demokratis namun juga memungkinkan terlibatnya individu-individu dengan basis material yang baru. Masuknya mereka yang berasal dari LSM dan partai politik ke dalam keanggotaan BPD dapat dirujuk sebagai ilustrasi yang menggambarkan sebuah perkembangan penting dalam politik lokal di desa. Kedua, hasil studi tentang BPD di desa Noman ini juga memperlihatkan telah terjadinya perubahan struktur yang lebih terbuka. Kekuasaan di desa Noman tidak lagi berpusat melulu kepada aparatus birokrasi pemerintah desa seperti kepala, sekretaris desa, dan kepala dusun melainkan juga tersebar kepada BPD yang keanggotaanya terdiri dari latar belakang yang beragam: dari tokoh-tokoh yang berasal dari lingkungan agama, pemuda hingga partai dan LSM.

Gambaran ini memperlihatkan dengan jelas akan terjadinya kecenderungan baru dalam struktur politik desa, dari yang lebih bersifat elitis menjadi lebih bersifat pluralis. Walaupun masih relatif terbatas, makin tersebarnya kekuasaan di tangan individu yang lebih beragam dan berjumlah lebih banyak adalah ilustrasi yang dapat dipakai untuk memperlihatkan kecenderungan itu. Sementara itu, di tingkat sosial dan budaya, terjadinya transformasi tidak dapat disebut sebagai menjadi bagian yang jelas dari temuan disertasi ini. Bahkan, di tingkat budaya, terdapat bukti yang memperlihatkan kuatnya tradisi dan kepercayaan setempat yang mewarnai praktik politik baru itu. Pengutamaan dan pengikatan diri pada musyawarah yang dalam ekspresi lokal disebut dengan "*barembok*" adalah contoh yang walaupun tidak unik namun di kalangan masyarakat memiliki arti emosional

dan kultural yang sangat bermakna. Sentimen untuk mempertahankan tradisi "*barembok*" di samping hasrat yang besar untuk merayakan praktik politik yang lebih terbuka adalah dua potret dari yang menandai transformasi sosial di Desa Noman.

8.2 Implikasi Hasil Penelitian

Sesuai dengan temuan dalam penelitian ini, akan disajikan beberapa implikasi baik yang bersifat teoritis maupun praktis sebagai berikut

8.2.1 Implikasi Teoritis

Disertasi ini memperlihatkan dengan jelas bahwa relasi di antara BPD dan kepala desa di pedesaan merepresentasikan perubahan yang sangat penting dalam struktur dan relasi kekuasaan. Perubahan yang sangat jelas terlihat dari kenyataan bahwa struktur kekuasaan tidak lagi bersifat monolitik. *Power sharing, balance of power, bottom-up approach, public participation* adalah serangkaian ilustrasi yang menggambarkan perubahan struktur politik yang jauh lebih terbuka dan dinamis. Dalam hal relasi kekuasaan, kecenderungan yang sama juga mengakibatkan bergesernya relasi yang awalnya berpola *single polar* menjadi *multi-polar*. Pembahasan tentang ihwal ini telah diulas di bagian sebelumnya.

Implikasi teoretis terpenting dari temuan ini adalah, sangat jelas bahwa desa sedang sangat berubah. Demokratisasi yang awalnya hanya menyentuh lembaga-lebaga negara di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota pada akhirnya juga terjadi di tingkat pedesaan. Terbentuknya aturan-aturan baru dan lembaga-lembaga baru pada akhirnya menghasilkan

terjadinya praktik-praktik baru yang lebih demokratis, yang di antaranya ditandai oleh meluasnya partisipasi publik dalam pengambilan keputusan politik. Terbentuknya BPD Desa Noman yang keanggotaannya dipilih secara langsung oleh masyarakat adalah salah satu contoh terpenting yang mencerminkan perkembangan baru politik lokal.

Walaupun dalam beberapa hal, selama sekurang-kurangnya tiga dekade terakhir ini, desa telah mengalami perubahan yang penting secara ekonomi dan sosial, dapat dikatakan bahwa secara politik tidak terjadi perubahan yang signifikan sampai diperkenalkannya UU No. 22 Tahun 1999. Sampai sebelum terjadinya reformasi politik, perkembangan desa lebih banyak digerakkan oleh berbagai faktor yang berhubungan dengan modernisasi, industrialisasi, dan urbanisasi. Diawali dengan Revolusi Hijau sepanjang tahun 1970-an dan sesudahnya serta yang kemudian diikuti dengan meluasnya akses terhadap pendidikan dasar dan fasilitas kesehatan, desa menjadi entitas sosial dan budaya yang lebih terintegrasi, sekurang-kurangnya memiliki kaitan (*lingkages*), dengan berlangsungnya proses urabanisasi dan industrialisasi.

Proses sosial semacam itu jelas telah mengubah desa dari yang setengah abad sebelumnya relatif berorientasi sangat lokalistik, terisolasi, dan berciri pertanian subsisten menjadi wilayah yang sedikit demi sedikit mengalami pergeseseran dalam struktur sosial dan ekonominya. Studi yang dilakukan oleh Sunyoto Usman dekade sebelumnya (1991:1-7) menyebutkan adanya proses pergeseran struktur kekuasaan di pedesaan. Usman menganalisis pergeseran struktur kekuasaan di pedesaan dari tiga dimensi

kedudukan dan peran pamong desa semakin strategisnya sebagai administrator pemerintahan dan pembangunan desa, sehingga mereka harus menguasai semua bidang pembangunan terutama karena mereka adalah kepanjangan birokrasi pemerintah di tingkat desa. Para pamong desa selama ini telah berada pada posisi superordinasi dalam puncak struktur kekuasaan Sebaliknya, karena semakin menciutnya peran pemimpin informal maka kedudukan mereka semakin berada pada posisi subordinasi

Pergeseran struktur kekuasaan di pedesaan mempunyai implikasi yang cukup "berat", karena menurut Usman, membiarkan struktur kekuasaan didominasi oleh pemimpin formal (pamong desa) bisa menghambat jalannya pembangunan Hal ini disebabkan karena di desa-desa yang terbuka, kepentingan dan kebutuhan anggota masyarakat sangat kompleks dan beragam, sehingga hampir tidak mungkin hal itu bisa ditangani semua oleh pemimpin formal (kepala desa). Usman menyarankan agar para pemimpin informal lebih banyak diberi peran yang strategis dalam lembaga sosial di desa

Adalah sangat jelas bahwa temuan disertasi ini merupakan kontras terhadap studi yang dilakukan oleh Usman (1991) Melalui disertasi ini terlihat bahwa struktur dan relasi kekuasaan menjadi lebih terbuka. Elite desa menjadi lebih beragam asal usulnya. Walaupun keadaan ini pernah terjadi di tahun 50-an, tetap penting untuk dicatat bahwa formasi elite di desa Noman juga melibatkan tokoh yang berasal dari lingkungan CSO (*civil society organization*), khususnya yang berasal dari LSM

Pemaparan sekelumit tentang teori relasi kekuasaan di atas dari sekian banyak konsep kekuasaan yang begitu luas dan abstrak, maka mau tidak mau kami harus mengambil sikap metodologis dengan memperhatikan implikasi teorisasi kekuasaan, yaitu: 1) teori itu bersifat relatif *(theory relative)*- apa yang dilihat peneliti sebagai suatu fakta tentang relasi kuasa di lapangan sangat bergantung pada landasan teori mana yang di pakai karena kekuasaan hanya dapat dilihat dengan referensi mengenai konsep relasikekuasaan tertentu; 2) teori sarat dengan nilai (*theory dependent)* - selain relatif, teori juga sarat dengan nilai (tergantung nilai yang dianut peneliti), di mana asumsi dasar peneliti seperti moral, etika, politik, dan ideologi sangat menentukan posisi teoritiknya tentang kekuasaan, dan selain itu suatu teori dianggap benar/memuaskan atau tidak untuk menjelaskan kekuasaan sangat tergantung dari pandangan peneliti tentang masyarakat, pemerintahan/ negara, konsepsi tentang agensi, dan sebagainya; (3) konsekuensi metodologis *(methodological cost)* - dari sekian banyak konsep kekuasaan yang ada, selalu ada alasan yang tepat untuk memilih satu konsep tertentu, yaitu dengan menimbang konsekuensi metodologis guna memegangi konsep kekuasaan yang dipilihnya tadi (Davis, 1988:71-79). Dengan demikian, maka para peneliti perlu mengkaji berbagai konsep relasi kekuasaan yang sesuai dengan masalah penelitiannya dan memberikan kebebasan yang besar kepadanya untuk melihat lebih luas dan mendalam materi yang dipelajarinya, serta menilai daya penerimaannya terhadap konsep kekuasaan atas dasar nilai dan pandangannya tentang dunia

Sebagaimana telah di kemukakan di depan, penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis secara mendalam relasi kekuasaan BPD dengan kepala desa sesuai dengan *subjective meanings*-nya sendiri. Analisis data lapangan banyak diilhami oleh *social action theory* baik dalam ragamnya yang *voluntaristik* ataupun yang *derministik* dengan mendasarkan pada metode verstehen yang *concerned with the internal and intangible -cesses of human minds dan of placing oneself in the role of the actor* (Burrel dan Morgan, 1985:83) Metode verstehen bisa juga dipandang sebagai *a means of relating inner experience to outward actions* (ibidum), yang akan dipakai untuk melihat persinggungan relasiBPD-kepala desa baik yang struktural fungsional ataupun personal, atau kekuasaan yang *voluntaristik* dan *deterministik*. Penelitian ini juga bersifat *idiografis* dalam arti bertujuan memberikan deskripsi terhadap fenomena relasi kuasa BPD-kepala desa dalam konteks proses transfortnasi sosial yang sedang terjadi di desa penelitian Penelitian ini telah menemukan pola relasi kekuasaan *kontinum*, *interface*, dan sesuai dengan kontek lokalnya (dialogis, kemitraan dan berorientasi pada masyarakat). Hasil temuan ini setelah didiskursuskan dengan teori kekuasaan Tonnenbaun dan schmidt ternyata mempunyai keunikam dan kelebihan terutama pada aspek kekuasaan yang tidak cukup mendapat perhatian dari teori tersebut yakni konteks (budaya) lokalnya. Jadi temuan penelitian ini telah mampu memberikan *insights* yang baru dan lebih transparan dari teori kekuasaan Tannenbaum dan schmidt.

Penggunaan pendekatan konteks lokal terutama dengan menggali budaya lokal sebagai kebanggaan masyarakat Noman merupakan suatu

strategi yang perlu dikembangkan oleh BPD dalam transformasi. mengingat setiap budaya merupakan hasil dari suatu masyarakat dan sekaligus akan menjadi milik masyarakat. Oleh karena itu, dengan mencantumkan atau memasukkan peran konteks budaya lokal dalam transformasi yang dilakukan oleh BPD dapat memperlancar proses perubahan. Walaupun demikian, beberapa macam penelitian disarankan perlu dilakukan untuk menguji beberapa proposisi sehingga dapat memperkuat posisi temuan ini. Penelitian yang disarankan itu harus dapat menggunakan secara lebih lengkap dan lebih jelas hal-hal yang menyangkut implementasi pola relasi kekuasaan *kontinum*, *interface*, dan sesuai dengan kontek lokalnya di berbagai macam organisasi yang berbeda-beda (politik, sosial dan sebagainya) dari berbagai jenjang, kasus dan *setting* (mikro, messoan dan makro). Hal ini dilakukan untuk mengetahui keragaman implementasi pola relasi kekuasaan *kontinum*, *interface* dan sesuai dengan kontek lokalnya dengan berbagai variasi keunikannya sehingga dapat dipakai untuk memperbaiki dan menyempurnakan temuan

Sehubungan dengan hal itu maka ada beberapa aspek kekuasaan yang perlu diteliti lebih mendalam. Aspek-aspek itu adalah: 1) mereka-mereka yang berpengaruh terhadap tebal-tipisnya kemampuan mereka kekuasaan dalam merasionalisasikan relasi kekuasaannya *(reflexive monitoring)* sehingga ia dapat mengatur dan mengendalikan kemampuan kekuasaannya dengan bertindak berbeda atau saling tarik-menarik *(could have acted otherwise)* ketika ia harus berhadapan dengan mereka lain dalam suatu relasi kekuasaan yang simetris atau asimetris; 2) posisi tawar-menawar di

antara para mereka kekuasaan sehubungan dengan adanya tarik-menarik yang sangat kuat dari lingkungan dalam dan luar yang sangat berpengaruh terhadap relasi kekuasaan mereka di dalam suatu relasi kekuasaan; 3) relasi kekuasaan yang ada pada masing-masing mereka kekuasaan seperti keinginan untuk melakukan dominasi, subordinasi, kooptasi, kompetisi, dan kolaborasi kekuasaan di antara mereka, 4) kemampuan mereka kekuasaan untuk mengembangkan kapasitas transformasinya sehingga lebih berhasil meningkatkan kualitas *constraining* dan *enabling* dalam suatu relasi kekuasaan yang dialektis; dan 5) budaya lokal (budaya organisasi) yang berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain dalam tradisi, kebiasaan, nilai, sistem kepercayaan, falsafah manajemen dan sebagainya yang berpengaruh dalam proses relasi kekuasaan pada berbagai k*asus dan setting*.

Selain hal tersebut, beberapa macam penelitian juga perlu dilakukan untuk memperkuat transferabilitas proposisi yang telah diajukan yaitu penelitian mengenai: 1) sumber relasi kekuasaan yang dominan dan penting seperti misalnya jenis lingkungan organisasi di jaringan komunikasi yang perlu dikembangkan, jumlah dan kualitas kemampuan transformasi mereka kekuasaan yang dihadapi, agama dan sistem kepercayaan dan sebagainya; 2) berbagai jenis relasi kekuasaan yang dapat dikembangkan dari kekuasaan yang berbasis organisasi dan pribadi; dan 3) perbedaan dan persamaan penerapan relasi kekuasaan yang terus menerus saling bersinggungan di berbagai kasus dan *setting* untuk mengetahui dan membandingkan implikasi-implikasi teoritiknya.

Peneliti merasa bahwa temuan ini hanya pada wilayah penelitian, oleh karena itu untuk memperkuat temuan ini. peneliti berharap akan dilakukan penelitian sejenis pada daerah lain yang memiliki akar budaya (masih tetap melekat) walaupun modernitas telah merasuk dalam kehidupan masyarakat. Sehingga dari temuan penelitian pada kondisi masyarakat atau pemerintahan lokal dengan kesamaam karakteristis dapat digunakan untuk lebih memantabkan temuan ini, yang roda pada gilirannya akan menjadi satu teori desentralisasi otonomi desa dalam konteks ilmu sosial (politik lokal) terutama dikaitkan dengan era global saat ini

8.2.2 Implikasi Praktis

Secara umum dapat dikatakan bahwa banyak institusi pemerintahan kita yang dikelola secara salah, *overmanaged and underled*. Hal ini disebabkan karena para pimpinan dan pemimpin di institusi tersebut lebih banyak mengorientasikan kekuasaannya hanya pada tercapainya tujuan pribadi *(concerned for individualis)* dan kurang berorientasi pada tercapainya tujuan manusia (*concerned for people)*. Oleh karena itu diperlukan usaha-usaha yang nyata lewat pendidikan dan pelatihan untuk memberikan kesadaran kepada para pemimpin bahwa untuk menjadi pemimpin diperlukan kecakapan untuk merumuskan tujuan dengan benar dan mampu mencapai tujuan tersebut secara efektif (*how to do right things dan juga how to do things right)* serta pemahaman yang benar tentang pelaksanaan kekuasaan baik yang berbasis organisasi maupun pribadi secara efektif.

Khusus para pemimpin lokal (pengurus BPD dan kepala desa), pemerintah pusat perlu memiliki kemauan politik membuat kebijakan nasional beserta aturan secara nyata tentang pemberian tanggungjawab *(empowerment)* yang dengan perkembangan tuntutan pembangunan yang semakin kompleks dan luas. Para pemimpin lokal tersebut perlu dilatih untuk mampu mengembangkan kapasitas transformasi dan otonomi kekuasaannya agar mereka sadar dan mempunyai keberanian untuk mengembangkan kreativitas dan sensitivitas sosialnya lewat pelatihan kepekaan (*sensitivity training*) sehingga mereka lebih mampu menangkap berbagai masalah yang dihadapi masyarakat dan mampu memecahkannya sesuai dengan kepentingan masyarakat pula. Untuk mengatasi terjadinya relasi yang kurang harmonis dan ketegangan atau konflik antara BPD dengan Kepala desa di Desa Noman Kecamatan Rupit Kabupaten Musi Rawas, maka pola kesejajaran dan kemitraan yang dihadirkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku khususnya peraturan daerah, harus diikuti dengan pengaturan mengenai mekanisme kontrol/pengawasan dan juga pertanggung jawaban BPD. Mekanisme ini salah satunya dapat diwujudkan dengan menjadikan pelaksanaan rapat desa yang dihadiri seluruh kepala keluarga, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan tokoh pemuda yang ada di desa sebagai forum pertanggungjawaban BPD. Demikian juga halnya dengan proses usulan pelengseran kepala desa tidak bisa hanya dilakukan oleh institusi BPD semata, melainkan harus dibahas dan diputuskan melalui mekanisme rapat desa (*barembok*).

Mengingat permasalahan yang muncul dari relasi BPD dengan Kepala desa di Desa Noman lebih banyak disebabkan oleh ketentuan peraturan perundangan-undangan yang mengatur dan memunculkan pemaknaan yang berbeda tersebut, maka sebagai bahan masukan bagi pemerintah khususnya pemerintah (pusat dan daerah), disarankan perlu melakukan kajian ulang terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diimplementasikan khususnya dalam pencarian dan penentuan format kebijakan yang cocok untuk desa dan sesuai dengan semangat demokratisasi dan otonomi desa, yakni kebijakan yang senantiasa memperhatikan situasi, kondisi, nilai budaya, dan kebutuhan masyarakat lokal. Masyarakat sendiri perlu diberikan pemberdayaan baik secara politis, sosial, ekonomis dan sebagainya lewat berbagai kebijakan, pengadaan berbagai sarana kontrol sosial, pengembangan partisipasi politik yang intensif, dan sebagainya, sehingga mereka mau dan mampu meluruskan kekuasaan para pemimpinnya yang cenderung menyimpang atau merugikan kepentingan masyarakat dan negara.

Namun demikian dipenghujung tahun 2004 tepatnya tanggal 15 Oktober 2004 pemerintah dan DPR mengganti Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004. Untuk itu diperlukan penelitian tersendiri

Atas dasar itulah, dengan temuan ini paling tidak dapat dijadikan pegangan bagi institusi BPD dengan kepala desa dalam melaksanakan transformasi dengan tidak meninggalkan nilai budaya lokal (*barembok*) yang telah menyatu dengan masyarakatnya Nilai budaya lokal dapat dijadikan pemicu semangat segenap warga setempat untuk melakukan perubahan.

Akhirnya sebagai penutup uraian ini kami ingin menyatakan bahwa kajian mikro ini masih banyak mempunyai keterbatasan. tujuan semula untuk dapat menyusun teori substantif dari kajian mikro ini ternyata merupakan barang mewah yang tidak mudah membuatnya. Setidak-tidaknya kami telah berusaha untuk itu walau dalam bentuk seperti ini. Kami sependapat dengan Marcel Proust (dalam Osborne dan Taebler, 1992:xxii) yang menyatakan bahwa. *The real voyage of discovery consists not in seeking new lands but in seeing with new eyes.*

Kami bersyukur mungkin hal itu telah kami lakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Alfian, 1986. *Transformasi Sosial-Budaya Dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Universitas Indonesiaa Press

Alvesson, Matt dan Kaj Skolberg, 2000. *Reflective Methodology*. SAGE Publications London: Thousand Oaks. New Delhi

Amal, Ichlasul, 1997, *Fungsi Perwakilan, Pembuatan Keputusan dan Pembentukkan Legitimasi*, Modul Orientasi Pendalaman Bidang Tugas DPRD Tk I dan Tk. II, Badan Pendidikan dan Pelatihan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta

Amaluddin, Moh, 1987. *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial:* Studi Kasus di Desaa Bulugede Kabupaten Kendal Jawa Tengah, Jakarta: UI-Press, hal. 31, 69-89.

Anderson, Benedict R.O.G., 1984. "Gagasan tentang kekuasaan Dalam Budaya Jawa" dalam Miriam Budiardjo *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapun, hal. 44-127.

B ryant, Caraolie dan Louise G White, 1982. *Managing Development in The Third World*,Colorado: Westview Press Inc., PP.14-29, 303-212.

Babbie, Earl R, 1982. *Understanding Sociology : A Context for Action*. Wadrsworth ; Belmont California.

Bachrach, Peter dan Aryeh Botwinick, 1992. *Power and Empowerment*. Philadelphia: Temple University Press, pp 6-14

Bennis, Warren dan Robert Townsend. 1995. *Reinventing Leadership*. New York: William Morrow and Company, Inc, pp. 2-88.

Billah, M.M., 1984. "Beberapa Masalah Metodologis di Seputar Pengusaha Penelitian Lapangan (Suatu Rekaman Pengalaman)" dalam Zachanaz *Metodologi Penelitian Pedesaan*. Jakarta: CV Rajawali, hal. 43.

Bilton, Tony et. al . , 1993. *Introductory Sociology London:* The Macmillan Press Ltd, pp. 196-219.

Blumer, Herbert, 1969. *Symbolic Interaction: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, N.J : Prentice-Hall, Inc.

Bogdan, Robert C. dan Sari Knopp Biklen, 1982. *Qualitative Research for Education*. Boston: Allyn and Bacon. Inc, p. 189

Boulding, Kenneth E., 1989. *Three Faces of Power*. Newbury Park-London: Sage Publications. pp. 23-33; pp. 54-64.

Bryant, Chritopher G AA. Dan David Jary (Editor), 1991. Giddens *Theory Of Structuration: A Critical Appreciation. London: Routledge*, pp. 201-221.

Budiardjo Miriam (ed.), 1984. *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, hal. 9- 29.

Burrel, Gibson dan Gareth Morgan, 1985. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Portsmouth: Heinemann Educational Books Inc, pp. 28-32; pp. 82-86.

Chodak, H. 1973, *Societal Development*, Oxford University Press, New York.

Chung, Kae FT. dan Leon C. Megginson, 1981. *Organizational Behavior*. New York: Harper & Row, Publishers. pp. 337-356.

Cikusin, Yaqub, 2000, *Reformasi dan Reorientasi Paradigma Otinomi Daerah*, PT. Danar Wijaya Brawijaya, University Press, hal 32.

Cikusin, Yaqub, 2002, *Peran BPD dalam Pembangunan Masyarakat Desa*, Malang. hal. 4.

Cohen, JM. Dan Uphoff, N.T, 1977. Rural Development Participatioana, New York: Itaca, p. 106.

Covey, S.R., 1992. *Principle-Centered Leadership*. New York: A Fireside Book Published by Simon & Schuster, pp. 101-108.

Davis, Kathy, 1988. *Power Under the Microscope. Dordrecht*: Foris Publications, pp. 70-115.

Dye, Thomas R., 1990. *Power and Society*. Belmont-Ca: Brooks/Cole Publishing Company, pp. 4-8; pp. 92-104.

Effendi, Sofian, dkk. "Alternatif Kebijaksanaan Administrasi" *Monografi No.I/1989, FISIPOL UGM*. Yogyakarta, hal. 1-11.

Emmerson, Donald K., 1984. "Masalah-masalah Besar di Tempat-tampat Kecil: Merencanakan Penelitian Pembangunan Daerah di Indinesia" dalam Zachariaz *Metodologi Perelitian Pedesaan*. Jakarta: CV Rajawali, hal. 27.

Faulks, Keith, 1999, *Political Sociology Acritikal Introduction*, Edinburgh University Press.

Feith, Herbert (1973), *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Fourth Printing. Ithaca: Comell University Press.

French. John R.P. dan Bertram Raven, 1978. "The Bases of Social Power" dalam Walter E. Natameyer *Classics of Oryanizational Behavior.* Illinois: Moore Publishing, Inc, pp 198-210.

Gama, Judistira, K., 1992. *Toeri-Teori Perubahan Sosial.* Bandung: PPS Unpad.

Geertz, Clifford, 1970. *The Interpretation of Culture.* London:Sage Publication.

Geertz, Clifford, 1981. Santri, Priyayi, *Abangan Dalam Masyarakat Jawa.* Jakarta: Pustaka Jaya.

Giddens. Anthony. 1995, *The Constitution of Society: Outline of The Theory of Structuration,* Polity Press, Cambridge.

Gurr. Ted Robert. 1970, *Why Men Rebel,* Princeton University Press, Princeton.

Hage, W and Aiken, D, 1970, *Social Change in Complex Organization,* Random House, New York, USA

Heckscher, Charles and Anne Donnelon (Ed), 1994. *The Post Bureaucratic Organization.* London, New Delhi: Sage Publication, pp. 25, 147.

Hendriatmoko, 2000, *Badan Perwakilan Desa di Desa Beru Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi,* Hasil Penelitian

Hermassi, Elbaki, 1978. *"Changing Pattern in Research on The Third World".* Annual Review of Sociology 4.

Hidayat, Syarief, 2001. *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal.* Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.

Hofsteede, W, 1991. Pembangunan Masyarakat: Kumpulan Karangan, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal. 26-31, 83, 116.

Hofsteede, W.M.F., 1992. *Proses Pengembalian Keputusan di Empat Desa di Jawa Barat.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal. 12, 47-48, 65, 160-166.

Inkeles, Alex and D. H Smith. 1974. *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries.* Cambridge: Harvard University Press

Irfan, M. Islamy. 1996. *Beberapa Pandangan tentang Kekuasaan.* Pasca Sarjana UNAIR Surabaya.

Ivancevich, John M., Andrew D. Szilagyi, Marc J Wallace, *1977. Organizational Behavior and Performance*. California: Goodyear Publishing Company, Inc, pp. 270273.

Johnson, Doyle Paul, 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Jakarta: P.T. Gramedia, hal. 183.

Juliantara, Dadang, 2000, *Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta.

Kahl, J., 1968. *Measurement of Modernism : A Study of Values in Brazil and Mexico*. Austin: University of Texas

Kaloh, J , 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Rineka Cipta, Jakarta.

Kartohadikoesoemo, Soetardjo, 1984, *Desa*, PT Balai Pustaka, Jakarta.

Keller, Suzanne, 1984. *Penguasa dan Kelompok E1it*. (Diterjemahkan oleh Zahara D. Noer). Jakarta: CV Rajawali, hal xi.

Kleintjes, Ph., 1933. *Staatsinstellingen van Nederlandsch Indie II, age herziende en bijgwerke uitgave*, Amsterdam: J.H. De Bussy.

Koentjaraningrat (ed), 1982. *Masalah-masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi*. Jakarta: LP3ES.

Koentjaraningrat (ed), 1990. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Koentjaraningrat, 1982. "Kepemimpinan dan Kekuasaan: Tradisional, Masa Kini, Resmi dan Tidak Resmi" dalam Miriam Budiardjo *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan wibawa*. Jakarta. Sinar Harapan. hal. 128-147.

Lincoln, Ivonna S and Egon G Guba, 1985, *Naturalistic Inquiry*, Sage Publication Inc. London-New Delhi

Lincoln, Yvonna S. dan Egon G. Cuba, *1985. Naturalistic Inquiry*. 1st edition. Beverly Hills: Sage Publications, p. 110-346.

Lofland, John dan Lyn H. Lofland, *1984. Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Anlysis*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, pp. *7:68; pp. 131-137*.

Long. Norman, 1977. An Introduction to the Sociology of Rural Development, Colorado: Westview Press, pp. 9, 177.

Luthams, Fred, *1977. Organizational Behavior.* New York: McGraw-Hill Book Company, pp. *433–460.*

Mahfud, MD., Moh., 2000. *Parlemen Desa, Demokratisasi, dan Beberapa Persoalan Hukum*, dalam Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa (Penyunting Dadang Juliantara), LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta, p-181.

Marger, Martin N., *1981. Elites and Masses.* New York: D.Van Nostrand Company, pp. *10-30.*

Marshall, Cacherine dan Gretchen B Rossman. *1989. Designing Qualitative Research.* Newbury Park: Sage Publications, pp. *79-120.*

Miles, Matthew B and A Michael Huberman, 1995, *An Expanded Sourcebook: Qualitative Data Analysis,* Sage Publication, London.

Moleong, Lexy J., 1990 . *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hal. 97.

Moore, Wilbert E., 1973. *Order and Change: Essays in Comparative Sociology.* New York : Rassel Sage Fundations.

Mouzelis, Nicos. *"Restructuring Structuration Theory"* dalam *Sociological Review,* V61.7, N6.4 November 1989, pp. 614-6-2.

Mulyo, 2003, *Restrukturasi Lembaga Desa, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahuna 2000 Tentang Badan Perwakilan Desa di Desa Ngantru Kecamatan Ngantru Kabupaten Tulungagung,* Tesis, Program Pascasarjana Universitas Merdeka, Malang.

Nasution, Adnan Buyung, et.al., 1999. *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta; Kompas

Natarneyer, Walter E., 1978. *Classics of Organizational Behavior.* Oak Park-Illinois: Moore Publishing Company, Inc, pp. 165-236.

Ndraha, Taliziduhu, 1990, *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Rineka Cipta, Jakarta.

Ndraha, Taliziduhu, 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid I*, Rineka Cipta, Jakarta.

Nordholt, Nico Schulte, 1987. *Ojo Dumeh Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Orleans, Miron, 1997, The Qualitative Report Volume 3, Number 2, July 1997, http://www.nova.edu/sss/QR3 3-2/wm.html.

Orum. Anthony M., 1583. *Introduction to Political Sociology* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc, pp. 126-132; pp. 167-182.

Osborne, David dan Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Reading, pp. xxii, 34, 254-255.

Palmier, Leslie H., 1969. *Social Status and Power in Java*. London WCI: The Athlone Press University of London, pp. 10-13

Parenti, Michael, 1978. *Power and Powerless*. New York: St. Martin's Press, pp. 12-13.

Parsons, Talcott, 1966, *The Structure of Social Action*, The Free Press, New York.

Pfeffer, Jeffret, 1994. *Managing with Power*. Boston Massachusetts: Harvard Business School Press, pp. 12-18.

Pfeffer, Jeffrey, 1981. *Power in Organizations*. London: Pitman, pp. 2-5.

Political and Regional Studies Indonesian Institute of Sciences and The Ford Foundation, Jakarta, August, 12-14.

Pratikno, 2000, *Pergeseran Negara dan Masyarakat dalam Desa*, dalam Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa, LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta, p-132, 144.

Quinn, James A., 1963. *Sociology: A Systematic Analysis*. JB. Lippincott Company

Rahardjo, 1999, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Rasyid, 2000, *Kebijaksanaan Otonomi Darah dan Prospek Demokrasi Lokal*, sambutan dalam Seminar Sehari "Demokrasi Mulai dari Desa" yang diselenggarakan LAPPERA, dalam Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa, LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta p-260.

Rasyid, 2002, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Wijaya, Jakarta.

Richard, 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank. Washington, D.c.

Robbins, Stephen P., 1986. *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc, pp. 276-279.

Robinson, Jain, 1996. "The Role of Bureaucracy in Policy Development and Implementation in India". *International Social Science Journal*. XLIII, (1) : 31-47.

Rupaka, Nyoman, 1990. *Peranan Kelompok Sosial dalam Proses Sosialisasi Masyarakat Pedesaan Bali, dalam jurnal Analisis Kebudayaan* Vol. 1/11/1990, Depdikbud RI, Jakarta.

Santoso, Purwo, 2002. *Demokratisasi di Tingkat Desa, Latar belakang dan Relevansinya*, dalam Merubah Watak Negara, Strategi Penguatan Partisipasi Desa (Penyunting Purwo Santoso), LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta, p-16, 17.

Schatzman, Leonard dan Anselm L. Strauss, 1973. *Field Research: Strategies for A Natural Sociology*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, pp. 19-33.

Schlegel, Stuart A., 1964. *Penelitian Grounded dalam Ilmu-ilmu Sosial*. Surakarta: FISIPOL Univ. Sebelas Maret, hal. 41-45.

Schoorl. J.W., 1988. *Modernisasi*. Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara sedang Berkembang (diterjemahkanoleh Soekadijo). Jakarta: Gramedia

Siagian, H, 1986. Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa, Bandung: Alumni, hal. 38.

Siahaan, Hotman M. 1986. *Sejarah dan Teori Sosiologi*. Penerbit Erlangga.

Silverman, David, 1985. *Qualitative Methodology and* Sociology. Aldershot: Gower Publishing Company, pp. 3-25.

Soedjatmoko, 1984. "Etik Dalam Perumusan Strategi Penelitian Ilmu-ilmu Sosial" dalam Zachariaz *Metodologi Penelitian Pedesaan*. Jakarta: CV Rajawali, hal. 1-24.

Soewargono, 1971. *Pengertian Desa*, Dalam Berita II P No. 23, Jakarta.

Soewarno, P.J., 2000. *Demokrasi Desa di Indonesia, Melacak Akar dan sejarahnya*, dalam Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa, LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta.

Sparringa, Daniel T. 1997. *Discourse, Democracy and Intellectuals in New Order Indonesia*: A Qualitative Sociological Study. A Thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy of the Flinders University of South Australia.

Sparringa, Daniel T. 2004. "*Demokrasi, Konsepsi dan Praktik. Nasion, Vol 1 no. 1, Juni 2004. hal 19-18*

Spradeley. P. James. 1997. Metode Etnografi (terj) Yogyakarta: Tiara Wacana.

Standstorm, 2002. An Introduction to Curriculum Research and Development, London: Heinemann

Strauss, A. L , dan Corbin, J. 1984. Grounded Theory Methodology; An Overview In N.K. Denzin & Y S. Lincoln (Eds). Hanbook of Qualitative Research (pp. 273-285) Thousand Oaks. CA; Sage

Strauss, Anselm dan Juliet Corbin, 1990 *Basics of Qualitative Research*. Newbury Park. Sage Publications, pp 57-175.

Suhartono, dkk.. 2001. *Politik Lokal. Parlemen Desa . Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*. LAPPERA Pustaka Utama, Yogyakarta.

Sumardjan, Selo, 1984 Pengantar dalam Suzanne Keller: *Penguasa dan Kelompok Elit* (terjemahan Zahara D. Noer) Jakarta: CV Rajawali, hal. 1-37.

Surbakti, Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Widiasarana indonesia, hal. 57-84.

Tannenbaum, Robert and Warren H. Schmidt, 1958. *"How to Choose a Leadership Pattern"*. Harvard Business Review (March-April). pp. 95-101

Thompson. Michael, Richard Ellis, dan Aaron Wildavsky, 1990. *Cultural Theory* Soulder. San Francisco & Oxford. Westviev

Tim P3M-OTDA DAN Good Governance Care Sum-Sel, *Panduan Pemberdayaan Badan Perwakilan Desa (BPD)*

Tipps. Dean C. 1973 "Modernization Theory and the Comparative Study of Societies A Critical Perspective" *Comparative Studies in Society and History*. hal 199-226

Tjiptoherijanto. Prijono dan Yumiko M. Prijono, 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan & Fakultas Ekonomi U I., hal 103.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 1994, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES Jakarta

Tjondronegoro, Sediono MP, 1984 Social Organization and Planned Development in Rural Java New York: Oxford Univ. Press. p. 164.

Triyono, Lambang dan Nasikun. "Proses Perubahan Sosial di Desa Jawa" Monografi FISIPOL UGM no. 3/I992. Yogyakarta, hal. 51-54.

Ufford, Philip Quarles Van. ed., 1988. *Kepemimpinan Lokal dan Implemrntasi Program* (Diterjemahkan oleh Shirley). Jakarta: PT Gramedia. hal. xi-xiii.

Uford, Quarles Ohilip Van (Editor), 1988. Local Leadership and Programme Implementation (Shirley: Penerjemah), Jakarta: PT. Gramediaa, ahal. XI-XIII

Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang RI No. 25 Tahun 1999. Jakarta: CV Mini Jaya Abadi.

Usman, Sunyoto, 1991a. "Kepemimpinan dan Struktur Kekuasaan di Pedesaan dalam Pembangunan" dalam DEPDAGRI dan UNMER Malang, *Rumusan Hasil Seminar Nasional: Optimalisasi Peran Desa Sebagai Sumber Daya Potensial dalam Pembangunan Nasional Khususnya Ditinjau dari Aspek Pemerintahan Desa dan Masyarakatnya*. Malang: UNMER, hal. *I-7*.

Waste, Robert J. (ed.)., 1989. *Community Power*. London: Sage Publications, pp. 13-50.

Wexley, K.N. dan Gary A. Yukl, 1977. *Organizational Behavior and Personnel Psychology*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc, pp. 150-153.

Wright, B., J.P. Weiss, C.M. Unkovic, 1975. *Sociology* Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, pp. 175; pp. 277.

Yukl, G.A., 1989. *Leadership in Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, pp. 12-30; pp. 49-53.

Zachariaz, Danny dkk., 1984. *Metodologi Penelitian Pedesaan*, Jakarta: CV Rajawali. hal vii-xvr

Sumber lain:

Jawa Pos, Radar Banyumas, 22 Mei 2001, *BPD Karangnanas Menuai Ancaman Setelah Mengadakan Sosialisasi Perda Soal Pengisian Jabatan Sekdes*.

Jawa Pos, Radar Kediri, 11 Juni 2001, *BPD Nganjuk Tuntut Tambahan Gaji*.

Kompas, 17 Mei 201, *Baanyak Kepala Desa Hambat BPD*

Pengaturan Desa dan Kelurahan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, 2000, Kuraiko Pratama, Bandung

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 1999 tentang *Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa*.

Sriwijaya Pos, Radar Lubuk Linggau, 30 Agustus 2003, *Tak Digubris Penggalian Tanah Bengkok Dilanjutkan*.

GLOSSARY

A

Abi	: Sesuatu yang lebih
Ado	: Sesuatu yang di inginkan itu ada
Adolah	Adalah
Apo	: Menanyakan sesuatu
Apolagi	: Menanyakan sesuatu/apalagi
Asil	: Hasil yang di dapati
Aso	: Merasakan
Awak	: Sebutan untuk dirinya sendiri/saya

B

Ba cakap-cakap	Berbicara
Ba'da Shalat Jum'at	: Setelah Shalat Jum'at
Babeda	: Adanya perbedaan dengan yang lain
Bae	: Hanya itu saja
Bagawe	: Mengerjakan sesuatu
Baik e	: Baiknya
Bedendang	: Bernyanyi sambil berdendang
Binuriang	:Nama Desa sebelum nama Noman. singkatan Rindu dan Riang/Logo desa Noman dan Nama adat desa Noman
Biyalah	: Biyarlah, tidak melarang
Biyanye	: Memberi kesempatan kepada orang lain
Biyas	: Keras
BPD	: Badan Perwakilan Desa

C

Carewet	: Sering mempertanyakan tentang sesuatu

D

Dak	: Bukan saya, jangan saya, tidak mau
Dewek	Sendirian
Diam	: Tinggal di tempat ini
Dibudi	Di tipu
Didalak	: Dicari, mencari sesuati
Diduma	: Dirumah
Digawe	: Telah dikerjakan
Dikit-dikit	: Sedikit-sedikit
Dioros	: Diurus
Disiko	: Disini/di desa Noman ini
Dulur	: Famili, masih ada hubungan kekeluargaan
Dusunko	: Desa ini

E

Elok lua e : bagus di luarnya
Elok dalam e : bagus di dalamnya

G

Galak : Sering, senang, Kebiasaan
Gamera : Gembira/senang
Gamiyan : Mempelai laki dan perempuan (orang yang sedang manten)
Gawenyo : Pekerjaan orang lain
Gendang : Jenis musik jalan

I

Iluk : Cantik/bagus

J

Jak : Sejak, semenjak di mulai
Jugo : Juga

K

Ka siko ka situ : Kesana kemari
Kagek : Nanti dulu
Katangan : Pasar kecil (pasar desa)
Kalo : Kalau
Kalu : Kalau
Kalua : Keluar
Kareno : Karena
Kecik : Kecil
Kemano : Mempertanyakan tentang sesuatu, kemana
Kendak : Kemauan
Keti dewek : Teman sendiri
Keti : Teman
Kiro : Kira
Ko : ini
Ku : Saya
Kuburan e : Makamnya

L

La wong diantaro : Diantara dia dengan saya
Labalik : Sudah Pulang
Lado : Sudah ada
Lainyo : Lainnya
Lamo : Lama

Lan Serasan Sekentenan: Senantiasa bekerja sama dengan cara mufakat dalam menyukseskan pembangunan daerah di segala bidang (sebagai motto Kabupaten Musi Rawas)

Lembet : Pelan

M

Macang : Mencalonkan
Makmano : Gimana
Masala ko go : Masalah ini
Mako tu la : Maka itulah
Maktu : Seperti Itu
Melurue : Memeliharanya
Mikie : Memikirkan
Milih : Memilih
Milu e : Mengikutinya
Moyang : Neneknya nenek
Musi Rawas : Nama Kabupaten

N

Nabu : Membunyikan
Nari : Menari
Ndak Bena : Tidak benar
Ndak tek : Tidak ada
Ndak : Tidak
Ndetek : Tidak ada
Negur : Menasehati
Ngakak : Tertawa terbahak-bahak
Ngan : Segan/tidak mau
Nganggap : Menyangka
Ngatoe : Mengatakan
Ngawe : Mengerjakan
Ngusul : Menyampaikan
Nian : Betul, sungguh, benar-benar
Noman : Nama Desa
Numan : Noman
Nurut : Mengikuti
Nye : Dia
Nyesung : Menjemput
Nyingok : Melihat
Nyo : Dia

O

Orosan : Urusan

P

Pacak nian	: Betul-betul bisa
Pamuko	: Pemuka/tokoh masyarakat
Pasiapan	: Persiapan
Perangkatnyo	: Seperangkat alat

R

Renggange	: Agak terpisah
Rio Garudo	: Orang pertama desa Noman

S

Samo	. Sama
Sapo	: Siapa
Saretu	. Dahulu kala
Saretu	: Waktu dulu
Sebenae	. Sebenarnya
Supayo	: Supaya

T

Ta	: Tidak tau, tidak mengetahui
Taulah	: Mengetahui apa yang ia maksudkan
Temyato	: Temyata
Tokak-tokak	: Jalan yang berlubang-lubang
Tu la	: Itu lah
Tu	: Itu
Tuo	: Tua dalam usia/umur

U

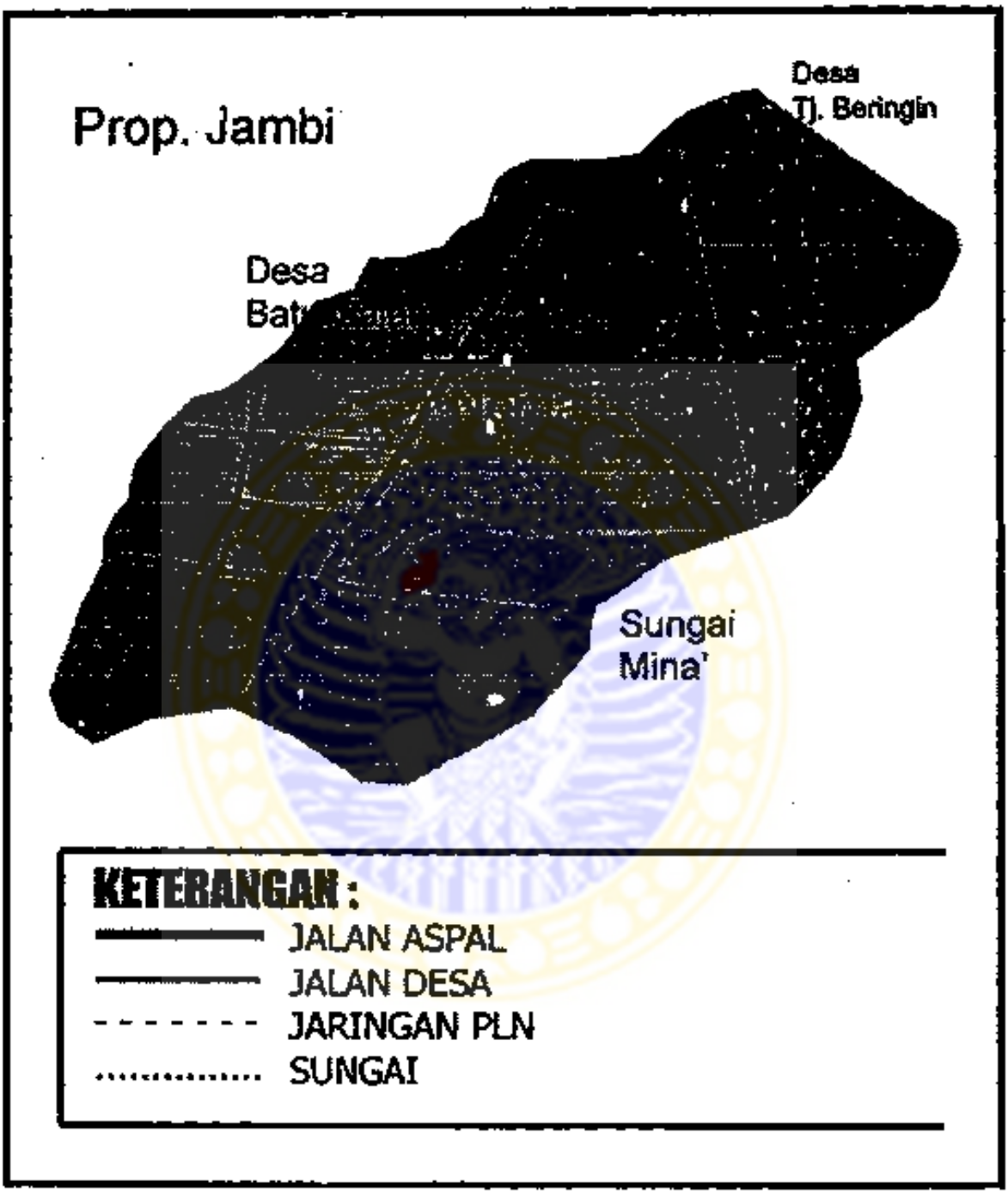
Urang tu	: Orang itu
Urang	: Orang
Utuk	: Untuk

W

Wong	. Orang

Y

Yo	: Ya


Prop. Jambi
Desa
Tj. Beringin
Desa
Bat
Sungai
Mina'
KETERANGAN :
JALAN ASPAL
JALAN DESA
JARINGAN PLN
SUNGAI