

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Di era otonomi daerah ini pemerintah memberikan kewenangan pada masing-masing daerah untuk mengurus daerahnya dengan menggunakan azas demokrasi, mulai dari tingkat atas sampai tingkat yang terendah, yaitu dari tingkat Provinsi sampai tingkat Desa. Desa diberi keleluasaan oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh desa dan adat istiadat desa tersebut.

Dilihat dari asal katanya, desa berasal dari bahasa Sansekerta, yaitu “*Deshi*” yang berarti “tanah kelahiran”. Bintarto (1989:11) memberikan sebuah definisi, bahwa:

Desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografis, sosial ekonomi, politik dan kultural yang terdapat di suatu daerah dalam hubungan dan pengaruh secara timbal balik dengan daerah lainnya.

Dengan melihat penjelasan di atas jelas bahwa desa merupakan suatu daerah tempat masyarakat saling berhubungan dan saling berinteraksi satu sama lain. Masyarakat desa yang sering dibayangkan adalah masyarakat yang saling bekerjasama, gotong royong, hidup tenteram, rukun dan damai. Warga masyarakat yang sering dilihat memiliki hubungan yang sangat erat karena biasanya masyarakat desa hidupnya memiliki ikatan kekeluargaan yang sangat erat.

Siswopangritno dan Suprihari (1984:37) memberikan batasan tentang masyarakat pedesaan sebagai berikut:

Masyarakat pedesaan adalah masyarakat yang tinggal di pedesaan dan dikategorikan sebagai masyarakat yang masih hidup melalui dan dalam suasana dari pemikiran pedesaan. Biasanya mereka bekerja, berbicara, berfikir dan melakukan kegiatan apapun selalu mendasarkan diri kepada apa-apa yang berlaku di daerah pedesaan. Desa merupakan pemerintahan yang paling rendah. Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum, maka sebagai perwujudan demokrasi di desa dalam era otonomi daerah dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

BPD merupakan suatu lembaga kemasyarakatan, maka sebagai lembaga masyarakat, BPD berfungsi untuk:

1. Memberikan pedoman pada anggota masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku dan bersikap.
2. Menjaga keutuhan masyarakat.
3. Memberikan pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial (Soekanto, 1990:222)

Sejalan dengan pengertian di atas maka yang menjadi kewajiban utama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah menggerakkan dan menggali potensi desa, baik sumber daya alam, sumber daya teknologi yang ada, maupun sumber daya manusianya dalam bentuk partisipasi masyarakat dalam membangun desanya.

Pembangunan masyarakat desa mengandung makna sebagai pembangunan dengan pendekatan kemasyarakatan, pendekatan pengorganisasian dan pelaksanaannya diorientasikan pada inisiatif dan kreativitas masyarakat. Menurut Swalem dalam Permana (2001:22).

Pembangunan desa pada hakekatnya adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa, sebagai usaha dan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dari pemerintah oleh masyarakat desa

dengan bantuan dan pembaharuan dari pemerintah pada unit pemerintahan terendah, yaitu pemerintah desa.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan pembangunan, dalam hal pembangunan desa perlu didukung oleh adanya sumber-sumber potensi yang ada, terutama partisipasi masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Kemudian didukung pula oleh pembinaan pemerintah, dalam arti pembangunan desa harus dilaksanakan dengan merata oleh semua umur, baik unsur pemerintah desa maupun masyarakat. Partisipasi masyarakat dianggap sebagai tolak ukur dalam menilai proyek pembangunan yang dilaksanakan di desa merupakan pembangunan desa atau bukan. Jika masyarakat desa tidak berkesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan tersebut, maka pada hakekatnya aktivitas tersebut bukan merupakan pembangunan desa.

Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan lingkup pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desa. Menurut Depdagri (2004:17) bahwa:

Desa berdasarkan Undang-undang tersebut adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridis, berwenang untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dibentuk dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/ kota.

Dalam konsep otonomi daerah, dengan konsep pelibatan partisipasi masyarakat sebagai unsur pokok dalam pelaksanaannya, maka BPD sebagai salah satu lembaga pemerintahan desa secara strategis harus memosisikan dirinya sebagai lembaga yang dapat melahirkan konsep-konsep pembangunan dengan memanfaatkan berbagai potensi yang dimiliki oleh desa tersebut.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu wadah untuk dijadikan wakil masyarakat pada setiap dibutuhkan, terutama dalam mengayomi adat istiadat setempat. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga berfungsi dan berperan sebagai lembaga untuk menampung aspirasi masyarakat desa, sebagai mitra kerja pemerintahan desa dan sebagai lembaga pengawasan pembangunan di pedesaan.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terdiri dari unsur-unsur yang mewakili berbagai elemen yang terdapat di desa untuk menjembatani dan sebagai fasilitator bagi masyarakat yang memiliki aspirasi untuk disampaikan kepada pemerintahan desa, terutama yang berkaitan dengan pembangunan desa itu sendiri. Oleh sebab itu dalam melaksanakan tugasnya, BPD senantiasa berkoordinasi dengan perangkat desa supaya pelaksanaan kegiatan pembangunan bisa berjalan dengan cepat, akurat dan mencapai sasaran. Begitu pula dengan adanya koordinasi, berbagai kendala yang dihadapi dalam melaksanakan pembangunan akan segera dapat ditanggulangi.

Kondisi empirik di lapangan, khususnya di Desa Ponggang, aktualisasinya di lapangan mengenai kinerja BPD belum menunjukkan nuansa sebagai lembaga penggerak masyarakat dalam pembangunan. Hal ini ditunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa masing-masing masih berdasarkan sikap kesadaran dari individu masyarakat, bukan sebagai bagian dari program yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang ada di desa.

Pembangunan desa adalah upaya yang terencana untuk meningkatkan diri, kelompok dan masyarakat desa. Dalam pelaksanaannya, pembangunan desa telah ditafsirkan secara berbeda-beda terutama bila kekuatan-kekuatan tertentu seperti halnya kekuatan kelompok perangkat desa atau lembaga-lembaga yang ada di desa mendominasi proses pembangunan tersebut. Dalam keadaan seperti ini pembangunan desa kadang menyimpang dari proses yang sesungguhnya, seperti terdapat kecenderungan lebih meningkatkan ketergantungan yang sesungguhnya bertentangan dengan prinsip dasar pembangunan desa itu sendiri.

Dalam mengarifi proses pembangunan desa dan melihat prosesnya, berkembang teori pembangunan. Berkaitan dengan teori ini terdapat pula dimensi-dimensi pembangunan dan strategi pembangunan yang dijadikan alternatif. Dari hal tersebut, selanjutnya diarahkan pada pembangunan yang berdasar pada kekuatan sendiri dengan menggali dan memberdayakan secara optimal sumber daya-sumber daya pembangunan yang ada, seperti Kepala Desa, perangkat desa, dan lembaga-lembaga yang ada di desa, sebagai bentuk dan dimensi pembangunan yang paling dianggap memiliki arti kesatuan dan persatuan. Pembangunan yang demikian antara lain pembangunan yang menempatkan partisipasi masyarakat ditempatkan pada porsi yang lebih besar dibandingkan kepentingan kelompok tertentu.

Berdasarkan pada identifikasi yang ada, bahwa kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) perlu dioptimalkan dalam meningkatkan sikap pandang, rasa memiliki dan penerimaan masyarakat desa dalam pembangunan

desa. Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan bahwa keadaan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, di Desa Ponggang keberadaan lembaga BPD belum seluruh masyarakat mengetahui peran dan fungsinya, tidak seperti keberadaan BPD di Desa Cikujang. Seperti dikemukakan oleh beberapa anggota masyarakat di Desa Ponggang tersebut, bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa semata-mata sebagai adanya kesadaran pribadi, mereka tidak merasakan bahwa kegiatan pembangunan yang dilakukannya adalah merupakan bagian dari program yang harus dikerjakan oleh lembaga tersebut.

Berdasarkan hal tersebut peneliti merasa tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai **“Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Bidang Pembangunan” (Studi Komparatif BPD Desa Cikujang dan BPD Desa Ponggang Kecamatan Serangpanjang Kabupaten Subang).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Cikujang dan Desa Ponggang?
2. Pendekatan apa saja yang dilakukan oleh BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat?
3. Adakah perbedaan kinerja BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Cikujang dengan BPD di Desa Ponggang?

4. Upaya apa saja yang dilakukan BPD dalam memecahkan permasalahan yang ada?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan pada penelitian ini maka tujuan yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

#### **1. Tujuan Umum**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Cikujang dan Desa Ponggang.

#### **2. Tujuan Khusus**

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

- 1) Kinerja BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Cikujang dan Desa Ponggang.
- 2) Pendekatan yang dilakukan oleh BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat.
- 3) Perbedaan kinerja BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Desa Cikujang dengan BPD di Desa Ponggang.
- 4) Upaya-upaya BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Dari informasi yang ada, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat secara:

## **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut mengenai hal yang sama dengan lebih mendalam di kemudian hari, disamping itu peneliti akan memperoleh pengalaman berfikir dalam memecahkan permasalahan yang ada dalam masyarakat.

## **2. Kegunaan Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan member kegunaan bagi pihak-pihak yang terkait, diantaranya:

### **1) Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat bagi lembaga BPD sebagai tambahan informasi untuk dijadikan bahan kajian terhadap kinerja lembaga selama ini dalam meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam pembangunan desa.

### **2) Masyarakat**

Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat member pengetahuan dan pengalaman untuk memanfaatkan dan memberdayakan lembaga yang ada di pedesaan sebagai media partisipasi dalam pembangunan.

### **3) Desa**

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat bagi desa dalam mengelola pemerintahan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di desanya.

## E. Definisi Operasional

Untuk menghindarkan adanya kekeliruan dalam menafsirkan istilah-istilah dalam penelitian ini, maka penulis merasa perlu untuk menjelaskan maksud dan istilah-istilah tersebut sebagai berikut:

### 1) Kinerja

Kinerja merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *performance* yang juga diartikan prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja atau hasil kerja/ unjuk kerja/ penampilan kerja”, sedangkan menurut Smith (sedarmayanti, 1995:52) menyatakan bahwa *performance* atau kinerja adalah: “.....*output drive from proses human of other wise* (kinerja adalah.....merupakan hasil atau keluaran suatu proses).

Menurut Wikipedia Indonesia kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar “kerja” yang merupakan terjemahan kata dari bahasa asing prestasi. Bisa pula berarti hasil kerja. Sedangkan kinerja menurut terjemahan bahasa Inggris dari kata *performance*, yang dalam bahasa Indonesia mengandung beberapa pengertian seperti penampilan kerja, prestasi kerja, unjuk kerja, dan kinerja. Prawirosentono (1999:2) menyatakan bahwa kinerja adalah:

Hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

### 2) BPD

BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan

desa (Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 19 Tahun 2006). BPD yang dimaksud dalam konteks ini adalah BPD yang ada di Desa Cikujang dan Desa Ponggang.

### 3) Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dalam KBBI (2001:650) diartikan sebagai berperan serta dalam suatu kegiatan. Yang dimaksud partisipasi dalam penelitian ini adalah keikutsertaan atau keterlibatan masyarakat di dalam pembangunan.

Masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistematisa istiadat yang bersifat kontinyu dan terikat oleh suatu rasa identitas yang sama (Koentjoroningrat, 1994). Masyarakat yang dimaksud dalam konteks ini adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut sistematisa istiadat di Desa Cikujang dan Desa Ponggang.

### 4) Pembangunan

Pembangunan adalah perubahan yang terus menerus dan berkesinambungan yang diselenggarakan oleh masyarakat bersama pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan lahir dan batin, material dan spiritual berdasarkan Pancasila yang berlangsung di desa (Sudirwo, 1981:63). Pembangunan yang dimaksud dalam konteks ini adalah pembangunan yang dilakukan masyarakat di bidang pemerintahan, kehidupan keagamaan, pembangunan fisik dan infra struktur lainnya di desa yang dapat menunjang pelaksanaan kehidupan bermasyarakat.

## **F. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data**

### **1. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode komparatif, yaitu tata cara penilaian yang dilakukan dengan membandingkan beberapa fenomena yang ada akibat dari hubungan kausal antar variable yang sama. Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik survey, yaitu pengumpulan data dilakukan setelah fenomena itu terjadi, kemudian peneliti mengambil satu atau dua atau lebih variable yang dipilih.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif. Moleong (2004) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1) Observasi**

Observasi, adalah pengamatan yang dilakukan secara langsung terhadap objek penelitian. Observasi merupakan langkah awal untuk memperoleh data yang diperlukan. Tujuan observasi adalah untuk memperoleh suatu gambaran data yang lebih jelas melalui pengamatan yang dilakukan secara langsung terhadap objek penelitian. Dengan observasi dapat mengumpulkan data secara lebih jelas dan terinci.

## 2) Wawancara

Wawancara, yaitu suatu pedoman yang digunakan untuk melakukan tanya jawab agar pertanyaan tersebut terarah dengan baik. Pertanyaan diajukan kepada pihak-pihak yang terkait untuk memperoleh dan mengumpulkan data informasi mengenai masalah yang diteliti, dalam hal ini adalah informasi dari pengurus BPD dan masyarakat setempat.

## 3) Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi, yaitu studi yang dilakukan dengan mempelajari dokumen resmi, surat-surat dan lainnya yang dapat dipakai sebagai narasumber bagi peneliti. Melalui studi dokumentasi dapat memperkuat data hasil wawancara.

## 4) Studi Literatur

Studi literatur yaitu alat pengumpul data untuk mengungkapkan berbagai teori yang relevan dengan permasalahan yang sedang dihadapi atau diteliti sebagai bahan pembahasan hasil penelitian. teknik ini dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku dan teori-teori yang berhubungan dengan penelitian sehingga diharapkan memperoleh data secara teoritis sebagai penunjang penelitian.

## **G. Lokasi dan Subjek Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian itu dilakukan, dan lokasi yang dipilih untuk penelitian ini adalah Desa Cikujang dan Desa Ponggang Kecamatan Serangpanjang Kabupaten Subang.

## 2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah sumber yang dapat memberikan informasi, dipilih secara purposive dan bertalian dengan tujuan yang ingin dicapai. Dalam penelitian ini tujuan yang ingin dicapai adalah informasi yang berkaitan dengan kinerja BPD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat di bidang pembangunan. Oleh sebab itu yang dijadikan subjek penelitian adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Subjek Penelitian**

No	Subjek Penelitian
1	1 orang Kepala Desa Cikujang
2	1 orang Kepala Desa Ponggang
3	1 orang Ketua BPD Desa Cikujang
4	1 orang Ketua BPD Desa Ponggang
5	1 orang Ketua LPM Desa Cikujang
6	1 orang Ketua LPM Desa Ponggang
7	1 orang Ketua Karang taruna Desa Cikujang
8	1 orang Ketua Karang taruna Desa Ponggang
9	6 orang Kepala Dusun Desa Cikujang
10	6 orang Kepala Dusun Desa Ponggang
11	Tokoh Masyarakat

Sumber: Diolah oleh penulis 2010