

**ANALISIS PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM
DEMOKRATISASI PEMERINTAHAN DESA PENAGA KECAMATAN TELUK
BINTAN KABUPATEN BINTAN TAHUN 2014**

Zubaidah, S.Sos & Kustiawan., M.Soc.Sc

Alumni Program Studi Ilmu Pemerintahan & Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Maritim Raja Ali Haji

ABSTRAK

Lahirnya Badan Permusyawaratan Desa merupakan wujud demokratisasi dalam Pemerintahan Desa dengan fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa serta fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Pemerintah Desa yang dijalankan oleh Kepala Desa. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana peran Badan Permusyawaratan Desa dalam proses demokratisasi Desa dan apa saja faktor yang menjadi penghambat atau pendukungnya. Pada penelitian ini konsep teori yang digunakan berdasarkan kajian Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 sebagai amanat dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dengan membandingkan terhadap pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Desa Penaga. Penelitian ini merupakan kualitatif dengan teknik wawancara dan observasi. Dalam penelitian ini dapat digambarkan peran BPD sebagai fungsi legislasi dan fungsi pengawasan tidak berjalan efektif, sementara fungsi representatif sudah berjalan cukup baik. Faktor penghambat yang menjadi kendala adalah rendahnya tunjangan BPD dan status pekerjaan anggota BPD, kurang harmonisnya hubungan BPD dengan Kepala Desa, dan tidak berjalannya fungsi pengawasan BPD terhadap penyusunan dan pengelolaan APBDes.

Kata Kunci: Peran Badan Permusyawaratan Desa, Demokratisasi

PENDAHULUAN

Secara historis Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan Pemerintahan di Indonesia jauh sebelum bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis Desa yang terdiri dari masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang memiliki posisi dan peranan yang sangat penting.

Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri yang sangat kuat dan kental bahkan dinilai relatif mandiri. Di Indonesia, struktur Desa adat yang kental akan budayanya dapat dicontohi seperti di Bali. Pemangku adat lebih dihormati dan hukumnya berlaku secara sah di mata hukum. Hal ini menunjukkan bahwa Desa merupakan wujud bangsa yang paling konkret.

Seiring dengan kemajuan teknologi dan perkembangan zaman yang semakin modern, Desa telah mengalami titik kemunduran dengan kemampuan masyarakat yang mulai berkurang. Kondisi ini sangat jelas terlihat pada masa Pemerintahan Orde Baru dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang melakukan sistem sentralisasi, biroktisasi dan penyeragaman Pemerintah Desa, tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan Pemerintahan asli.

Lahirnya reformasi politik dan penggantian Pemerintahan yang terjadi pada tahun 1998, diikuti pula dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Selanjutnya sebagaimana yang telah tertera dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Selanjutnya Pemerintahan Desa dikuatkan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan pelimpahan wewenang yang seluas-luasnya kepada Desa dengan disertai pemberian hak dan kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi desa. Dalam hal ini Desa diberi kesempatan untuk tumbuh dan berkembang menuju arah

perkembangan dan kemajuan yang tepat dan terarah dalam hal pelayanan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, disebutkan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, terbagi dalam beberapa wilayah Pemerintahan yang diantaranya wilayah Provinsi dan setiap wilayah Provinsi terdiri atas beberapa wilayah Kabupaten atau Kota. Di dalam wilayah Kabupaten dan Kota terbagi lagi menjadi Desa dan Kelurahan yang merupakan satuan Pemerintahan terendah namun berbeda status yang mana Desa merupakan satuan Pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan Kelurahan adalah satuan Pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota. (Hanif, 2011: 1) Berdasarkan data statistik jumlah Desa yang ada di Indonesia terhitung tahun 2004-2013 dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 1 Jumlah Desa di Indonesia tahun 2004-2012

Tahun	Jumlah Desa
(1)	(2)
2004	69858
2005	71535
2006	71563
2007	73408
2008	75666
2009	76983

(1)	(2)
2010	77548
2011	78558
2012	79702
2013	81.253

Sumber: Badan Pusat Statistik Republik Indonesia

Berdasarkan data tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pembentukan Desa dari tahun ke tahun cenderung mengalami peningkatan dan kedudukan Desa di Indonesia sangat penting baik sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional maupun sebagai lembaga yang memperkuat struktur Pemerintahan di Indonesia.

Dari segi Pemerintahan, Desa merupakan ujung tombak Pemerintahan di Indonesia. Sebab Pemerintahan terbentuk bermula dari adanya Desa yang pada akhirnya membentuk masyarakat politik dan Pemerintahan di Indonesia. Namun pada kenyataannya Desa justru seringkali luput dari perhatian umum khususnya dalam bidang Pemerintahan.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dipandang sebagai suatu bagian dari proses demokratisasi di Indonesia. Penetapan otonomi merupakan langkah awal untuk menuju kepada negara yang demokratis dan sesuai dengan nilai luhur dan tujuan UUD 1945. Dalam UUD 1945 Pasal 18 menyebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia terbagi atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan demikian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan secara tegas bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien, serta melalui pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu, hal ini juga memperkuat adanya demokrasi di Indonesia.

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan perwujudan demokrasi. Dalam kedua Undang-Undang tersebut telah diatur tentang Pemerintahan Desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Adanya Badan Permusyawaratan Desa merupakan wujud demokratisasi Pemerintahan yang ada Desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Badan Permusyawaratan Desa sebelumnya disebut dengan Badan Perwakilan Desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan desa. Dengan demikian, Badan Perwakilan Desa berfungsi sebagai pengayom adat sekaligus sebagai badan perwakilan yang mempunyai fungsi regulasi dan pengawasan.

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lembaga Pemerintahan Desa yang semulanya bernama Badan Perwakilan Desa berubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Pada hakikatnya

kedudukan kedua lembaga ini sama yakni memiliki fungsi perwakilan dengan fungsi regulasi, legislasi dan pengawasan terhadap kepala Desa yang menjalani Pemerintahan Desa. Namun yang membedakan adalah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, Badan Permusyawaratan Desa tidak mempunyai fungsi pengayoman adat karena di dalam Undang-undang ini tidak menekankan pada asal-usul adat suatu desa. (Hanif, 2011: 37)

Sementara jika ditinjau dari Undang-Undang mengenai Pemerintahan Desa dapat diuraikan berdasarkan Undang-Undang yang telah dibentuk yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang baru terbentuk. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 dikenal sebuah Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pengurus LMD terdiri dari Perangkat Desa tokoh masyarakat dan ketua yang ketuanya adalah Kepala Desa sendiri sehingga Kepala Desa memiliki peranan penting di Desa. Hal ini tentu tidak mencerminkan cita-cita demokrasi sebab Kepala Desa sebagai Pemimpin Desa juga sebagai pemimpin dalam LMD.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan bagaimana kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Dalam hal ini Kepala Desa tidak memiliki peranan untuk menduduki jabatan sebagai ketua dalam BPD, bahkan BPD berfungsi untuk mengawasi Kepala Desa dalam menjalankan Pemerintahan Desa. Hal ini mencerminkan demokratisasi yang nyata dalam Pemerintahan Desa.

Pada penelitian sebelumnya yang juga meneliti mengenai peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Malang Rapat Kecamatan

Gunung Kijang Kabupaten Bintan oleh Kustiawan M.Pol.Sc, disebutkan bahwa BPD memiliki fungsi utama yakni fungsi representasi atau fungsi perwakilan dari masyarakat yaitu sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat. (Kustiawan, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan:2013). Pada penelitian tersebut telah ditemukan beberapa kendala yang dihadapi BPD Desa Malang Rapat dalam melaksanakan peran dan fungsinya dalam proses demokratisasi Pemerintahan Desa yaitu sebagai berikut:

1. Masyarakat kurang memahami dan kurang mendapatkan informasi mengenai fungsi dan peran BPD;
2. Sulitnya BPD memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai peranan BPD;
3. Adanya pertentangan aspirasi antar masyarakat karena tidak semua aspirasi ditanggapi lewat BPD, contohnya keinginan masyarakat tentang DAU, disamping itu masyarakat menyerahkan permasalahan secara langsung melalui ketua RT/RW setempat;
4. BPD kurang melakukan sosialisasi kepada masyarakat, baik itu berupa pelatihan, workshop, ceramah umum, ataupun kegiatan Temu Wicara.

Selain kendala yang telah disebutkan di atas, dapat disimpulkan adanya lima faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi dan peran BPD, yaitu: “Faktor *pertama*, pemahaman masyarakat terhadap keberadaan lembaga BPD masih kurang memadai dan dapat dikatakan informasi mengenai peranan BPD sangat minim. *Kedua*, masalah pendapatan/insentif yang diterima anggota BPD tidak sesuai dengan standar upah kerja. Faktor penghambat *ketiga*, hampir sebagian besar anggota BPD mempunyai kesibukan diluar aktifitasnya sebagai anggota BPD, sehingga tidak terlalu fokus terhadap tugas dan

kewenangannya sebagai anggota BPD. *Keempat*, sarana dan prasarana tidak memadai seperti balai pertemuan BPD dengan masyarakat. *Kelima*, pola hubungan kerjasama BPD dengan Kepala Desa tidak terbuka dan profesional karena hubungan yang dilakukan tidak atas dasar profesional kedinasan melainkan hubungan kekeluargaan.”

Berdasarkan kendala-kendala dan faktor penghambat yang telah di sampaikan, maka terdapat beberapa penyelesaian oleh penulis yakni BPD harus secara intens melakukan sosialisasi kepada masyarakat melalui forum musyawarah, rapat desa, dan rapat-rapat guna memperjelas fungsi dan peranannya dalam proses demokratisasi Pemerintahan desa. Selain itu pola hubungan BPD dengan Pemerintahan Desa perlu diperbaiki secara profesional, yaitu pola hubungan yang demokratis dan terbuka. Berkaitan dengan fungsi dan peran BPD, dalam hal ini penulis memilih melakukan penelitian terhadap fungsi dan peran BPD di Desa Penaga Kecamatan Teluk Bintan Kabupaten Bintan. Desa Penaga adalah salah satu Desa di Kecamatan Teluk Bintan, Kabupaten Bintan yang telah terbentuk Badan Permusyawaratan sesuai dengan Perundang-Undangan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa akan tersusun dan semakin terarah lebih baik dan bahkan lebih maju jika di berbagai lapisan masyarakat Desa menunjukkan kesadarannya serta turut berpartisipasi terhadap Pemerintahan Desa yang didampingi oleh BPD sebagai Badan Perwakilan sehingga masyarakat akan merasa terwakili kepentingan dan aspirasinya untuk mencapai Pemerintahan Desa yang lebih bersih dari unsur-unsur Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Oleh karena itu BPD sebagai lembaga perwakilan dalam Pemerintahan Desa diharapkan benar-benar menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana yang sudah ditetapkan.

Sesuai pengamatan awal dan berdasarkan hasil wawancara kepada Kepala Desa, didapatkan informasi bahwa peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Penaga belum aktif sepenuhnya. Hal ini diperkirakan disebabkan karena masih minimnya pengetahuan anggota BPD terhadap fungsi yang dimiliki oleh BPD itu sendiri. Selain itu, peran Kepala Desa lebih dominan dalam membuat keputusan dan peraturan desa. Sementara berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, BPD berwenang untuk membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. Sehingga dalam proses pembuatan Peraturan Desa BPD harus terlibat langsung sebagaimana fungsinya. Bahkan dalam konteks nya BPD berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa BPD memiliki peranan penting dalam menjalankan Pemerintahan Desa dalam rangka mewujudkan Pemerintahan Desa yang demokratis, maka penulis akan membahas jauh tentang: "Analisis Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Demokratisasi Pemerintahan Desa Penaga Kecamatan Teluk Bintang Kabupaten Bintang."

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Hal ini dianggap sesuai dengan tujuan penelitian dengan maksud untuk menggambarkan, mendeskripsikan dan bermaksud menginterpretasi masalah yang berkaitan dengan fungsi perwakilan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam demokratisasi Pemerintahan, berdasarkan pengamatan dan fakta yang terjadi di lapangan.

Hasil penelitian yang diharapkan bukanlah generalisasi hasil, melainkan pemahaman mendalam tentang obyek yang akan diamati berdasarkan pengamatan dan perspektif informan.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pemerintahan Desa

Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil, (Taliziduhu, 2003:5). Pemerintahan Desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pasal 18 UUD 1945 menyatakan: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan UU dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan negara dan hak-hak asal usul yang bersifat istimewa".

Pemerintah Desa adalah penyelenggara urusan Pemerintahan oleh Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan adat istiadat setempat. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup:

- a. Urusan Pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.
- b. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa.
- c. Tugas pembantu dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. (Bambang Trisantono, 2011:5)

Pada masa Pemerintahan sentralistik, Daerah menerima apa saja yang menjadi keputusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, pada masa desentralisasi

sekarang ini daerah harus memiliki sendiri aktifitas perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan. Dengan beban pekerjaan yang semakin banyak tersebut, maka diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 200 Ayat 1 maka dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa ada dua unsur Pemerintahan penting yang berperan di dalamnya, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kedua elemen tersebut saling berhubungan erat dalam melaksanakan unsur Pemerintahan.

Menurut asal-usulnya, Daerah adalah suatu *locale rechtsgemeenschappen* maka jadi otonom. Desa secara yuridis menurut UU nomor 5 tahun 1979 bukan merupakan daerah otonom dan bukan pula daerah administrasi. (Widjaja, 2012:9). Pasal 94 UU No. 22/1999 menegaskan: "Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa". Sedangkan Pasal 104 menegaskan: Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan Subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa

bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati. (Widjaja, 2003:3).

Pemerintahan Desa memiliki peranan yang signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban oleh Pemerintahan Desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokrasi, dan memberikan pelayanan sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman, dan berkeadilan. (Solekhan, 2012:41)

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Desa adalah kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa dengan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa.

Pemerintah Desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses sosial masyarakat dimana tugas utama yang harus diemban oleh Pemerintahan Desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tentram dan berkeadilan. (Effendy, 2009:28)

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa diperlukan adanya peranan antara Pemerintah Desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa dengan memperhatikan tugas dan kedudukan masing-masing.

2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan desa. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa terdapat dua lembaga yakni Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah

berfungsi menyelenggarakan kebijakan Pemerintah atasnya dan Kebijakan Desa, sedangkan BPD berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. (Hanif, 2011:77).

Menurut Widjaja (2003:107) Badan Permusyawaratan Desa adalah Badan Permusyawaratan yang terdiri dari Pemuka-Pemuka Masyarakat di Desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung aspirasi dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Berdasarkan pengertian BPD dan pernyataan para tokoh mengenai fungsi BPD tersebut maka dapat diketahui bahwa BPD sebagai Badan Perwakilan masyarakat yang ada di Desa dan berasal dari masyarakat Desa memiliki fungsi utama yakni fungsi legislasi dan fungsi representasi yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa.
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
3. Mengawasi pelaksanaan peraturan Desa dalam rangka pelaksanaan kinerja Pemerintah desa.

Berikut akan diuraikan peran dan fungsi BPD berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang mengaturnya:

2.1. Peran BPD dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, BPD dikenal dengan nama Lembaga Musyawarah Desa (LMD) berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 yang selanjutnya mendefinisikan LMD sebagai lembaga permusyawaratan atau permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-Kepala Dusun, pimpinan Lembaga-

Lembaga Kemasyarakatan, dan Pemuka-Pemuka masyarakat di Desa yang bersangkutan. Meski LMD merupakan hasil pembagian kekuasaan dengan Kepala Desa, akan tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena *check and balances* terhadap kekuasaan Kepala Desa. Bahkan Kepala Desa menduduki jabatan sebagai ketua LMD.

Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 LMD berubah nama menjadi Badan Perwakilan Desa (BPD) yang menunjukkan kuatnya pelembagaan demokrasi di Desa. Pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 94 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa yang merupakan Pemerintahan Desa. Dengan kata lain BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa bukan hanya sebuah lembaga kemasyarakatan semata. Dalam hal ini Kepala Desa menempatkan posisi sebagai unsur eksekutif yang menjalankan roda Pemerintahan dan BPD sebagai Lembaga Legislatif yang berfungsi mengawasi jalannya roda Pemerintahan tersebut. Hal ini diperkuat lagi dengan adanya kewenangan BPD untuk memberi usul atas pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati atau Pejabat setingkat.

Badan Perwakilan Desa (BPD) sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan sebuah Lembaga penyalur aspirasi dari masyarakat desa. Keanggotaannya dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Perundang-Undangan yang berlaku.

2.2. Peran BPD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengganti nama Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Peran dan fungsi BPD dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 difokuskan lagi dengan pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang mengatur secara khusus tentang Desa.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, fungsi BPD menjadi dirampingkan yang sebelumnya terdapat 4 (empat) fungsi pokok yakni penyusunan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, pengawasan, pengayom adat istiadat dan penyalur aspirasi masyarakat menjadi hanya 2 (dua) fungsi utama BPD yakni (1) menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; dan (2) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sama halnya seperti yang terkandung di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 juga menjelaskan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa yakni sebagai salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Kedudukan ini adalah untuk memperkuat Pemerintah Desa dalam melaksanakan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara demokratis sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Tugas dan wewenang BPD dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 35 adalah sebagai berikut:

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- d. Membentuk panitia Pemilihan Kepala Desa.

- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
- f. Menyusun tata tertib BPD

Hak dan kewajiban BPD sebagai berikut:

- a) Mengajukan rancangan Peraturan Desa.
- b) Mengajukan pertanyaan.
- c) Menyampaikan usul dan pendapat.
- d) Memperoleh tunjangan.

Peranan BPD harus dilibatkan secara nyata dalam segala penetapan kebijakan Pemerintahan Desa. Itulah yang menjadi dasar pemikiran yang menentukan perumusan pasal-pasal tentang hak dan kewajiban serta wewenang yang dimiliki oleh BPD. Dalam pasal-pasal Peraturan Pemerintah maupun Kepmendagri menegaskan tentang penetapan kekuasaan yang begitu besar kepada BPD yang menetapkan pengawasan atau kendali terhadap kemungkinan terjadinya akses atas penggunaan kekuasaan. Kekuasaan BPD menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hubungan antara Pemerintah Desa dengan BPD adalah sejajar dan sebagai mitra kerja.

2.3. Peran BPD dalam Undnag-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 merupakan suatu Lembaga yang menjalankan fungsi Pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Dengan pengertian tersebut dapat dikatakan kedudukan BPD mengalami perubahan, jika sebelumnya BPD merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Desa maka sekarang menjadi Lembaga Desa yang menjalankan fungsi Pemerintahan.

Adapun fungsi BPD yang terdapat di dalam Pasal 55 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah sebagai berikut:

- 1) Membahas dan menyepakatu Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- 2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- 3) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa

Selain itu, BPD juga mempunyai hak dan kewajiban dalam menjalankan fungsinya. Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 pasal 60, BPD mempunyai hak:

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
2. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
3. Mendapatkan biaya operasioanal pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Sedangkan tugas dari BPD adalah menyelenggarakan musyawarah Desa (musdes) dengan peserta terdiri dari Kepala Desa, Perangkat Desa, kelompok dan tokoh masyarakat. Musyawarah Desa ini berfungsi sebagai ajang kebersamaan dan membicarakan segala kebijakan tentang Desa.

Dalam Undang-undang Desa yang baru ini, Desa bukan lagi menjadi bagian dari sistem Pemerintahan Daerah, tetapi Desa merupakan unsur Pemerintahan yang mandiri dengan mendapatkan otonomi sendiri. Oleh karena itu diperlukan adanya peningkatan kualitas penyelenggara Desa agar mampu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

Berdasarkan uraian peran BPD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 maka dapat disajikan perguliran peran BPD sebagai berikut:

Tabel 2 Peran BPD Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku

No.	Keterangan	UU No.22/1999 BPD	UU No.32/2004 BPD	UU No.6/2014 BPD
1	2	3	4	5
1.	Penentuan pemimpin dan anggota	Dengan pemilihan yang melibatkan masyarakat	Dipilih berdasarkan musyawarah dan mufakat	Dipilih berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis
2.	Kedudukan dan fungsi	Otonom dari kades dan kontrol terhadap Kades.	Lembaga yang berdiri sendiri dan merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Desa	Lembaga yang menjalankan fungsi Pemerintahan
3.	Kedudukan Kades	Lepas dari organisasi BPD	Di larang menjabat sebagai ketua BPD	Lembaga eksekutif Desa yang dilarang menjabat sebagai ketua BPD
4.	Pembuatan keputusan	Bersifat perwakilan	Perwakilan dan musyawarah	Musyawarah dan mufakat berdasarkan keterwakilan wilayah
5.	Keterlibatan masyarakat	Masyarakat terlibat memilih tetapi kurang terlibat dalam proses	Masyarakat masih memilih secara langsung namun terlibat secara tidak langsung dalam proses	Masyarakat dilibatkan secara langsung melalui musyawarah desa

3. Demokratisasi Pemerintahan Desa

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni *demos* yang berarti rakyat dan *cretein* yang berarti memerintah. Maka bila digabungkan mempunyai arti “Rakyat yang Memerintah” atau “Pemerintahan rakyat”. Demokrasi dapat

diartikan sebagai Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. (Mukhtar, 2010:134). Sementara demokratisasi mengacu kepada perubahan politik yang bergerak ke suatu arah demokratis dimana aturan yang mengikat dan pembuatan kebijakan tidak dibuat oleh seorang pemimpin yang kuat tetapi oleh perwakilan yang bertanggungjawab terhadap komunitas. (Hadiwinata, 2010:3)

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa demokratisasi merupakan suatu proses perubahan pembuatan kebijakan yang tidak hanya berpusat pada satu kepemimpinan tetapi berlaku adanya perwakilan yang menampung aspirasi dari masyarakat atau rakyat sesuai dengan tujuan asas demokrasi itu sendiri. Dalam hal ini ditekankan adanya proses perwakilan dalam hal pembuatan peraturan maupun penyelenggaraan Pemerintahan.

Cheema dan Rondenelli mengemukakan pendapat yang ter kutip di dalam buku Penyelenggaraan Pemerintahan Desa oleh Solekhan bahwa *democratic decentralisasi* didasarkan pada keyakinan teoritis bahwa desentralisasi akan membuka ruang demokratisasi. Sementara menurut Larry Diamond yang juga dikutip Solekhan esensi desentralisasi terkait lima hal penting, yaitu: (Solekhan, 2012:45)

- a. Desentralisasi membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan-keterampilan demokrasi dikalangan warga.
- b. Desentralisasi meningkatkan akuntabilitas dan responsibilitas terhadap berbagai kepentingan dan urusan lokal.
- c. Desentralisasi memberikan bermacam-macam saluran akses tambahan pada kekuasaan bagi kelompok-kelompok yang secara historis terpinggirkan sehingga akan meningkatkan keterwakilan dalam demokrasi.

- d. Desentralisasi akan meningkatkan *check and balances* terhadap kekuasaan di pusat.
- e. Desentralisasi memberi peluang bagi partai politik dan faksi-faksi oposisi di pusat untuk mendapatkan sejumlah kekuasaan politik.

Jadi, demokratisasi berkaitan erat dengan desentralisasi. Dimana desentralisasi membuka peluang yang besar untuk terciptanya partisipasi oleh masyarakat dengan adanya badan perwakilan yang mampu menampung aspirasi tersebut.

Dengan adanya desentralisasi juga mampu menciptakan kesetaraan politik ditingkat lokal (Pemerintah Desa). Seperti yang disebutkan oleh Smith dari kutipan oleh Solekhan bahwa kesetaraan politik (*Political equality*) dalam desentralisasi merupakan kontribusi dari penguatan demokratisasi, dimana masyarakat memiliki kesempatan yang lebih besar untuk memberikan suaranya dalam pemilihan dan pengambilan keputusan, membentuk asosiasi politik dan menggunakan hak kebebasan berbicara. (Solekhan, 2012: 46)

Dengan demikian desentralisasi menguatkan derajat partisipasi masyarakat yang lebih tinggi, sehingga dalam demokratisasi yang mengedepankan suara rakyat partisipasi masyarakat mampu mencapai tingkat kontrol. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Desa, adanya lembaga perwakilan yaitu BPD telah menggambarkan adanya demokratisasi Pemerintahan desa.

Menurut Mashuri Maschab (2013:143) demokratisasi Pemerintah Desa terlihat jelas dari fungsi BPD sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dengan demikian, Kepala Desa yang sebelumnya bisa dikatakan sebagai penguasa tunggal dalam Pemerintahan Desa, kemudian

mendapatkan partner atau rekan kerja yang sederajat yang tidak boleh dinafikan peran dan fungsinya oleh Kepala Desa.

Selanjutnya menurut Widjaja, demokratisasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus mengakomodasikan aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan di agregasi melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan atau lembaga kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa. (Widjaja, 2003:36)

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa aspirasi dan partisipasi masyarakat memiliki peran penting agar demokratisasi Pemerintahan Desa dapat tercapai dengan memperhatikan peran dan fungsi yang dimiliki oleh BPD. Dalam konteks demokratisasi Pemerintahan Desa, dengan ditetapkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Desa, telah membawa perubahan dalam relasi kekuasaan antar kekuatan politik di tingkat desa. Perubahan ke arah interaksi yang demokratik tersebut terlihat dari beberapa fenomena, yaitu: (Solekhan, 2012:51)

- 1) Dominasi peran birokrasi mengalami pergeseran digantikan dengan menguatnya peran institusi adat dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan sehari-hari. Misalnya, di Bali Desa Adat dilibatkan dalam penerbitan identitas kependudukan, dan memberikan rekomendasi pada proses perizinan investasi. Bahkan tidak jarang, Desa Adat dilibatkan dalam operasi penerbitan PKL (Pedagang Kaki Lima), prostitusi dan kependudukan karena Desa Adat dipandang lebih “berwibawa” dibandingkan dengan dinas atau birokrasi Desa itu sendiri.
- 2) Semangat mengadopsi demokrasi delegatif-liberatif cukup besar dalam UU yang baru yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Misalnya, dengan hadirnya BPD atau yang disebut

dengan nama lain. Dimana badan legislatif baru ini berperan sebagai pengayom adat istiadat, membuat Peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan desa. Sebagaimana dijelaskan Dalam UU nomor 32 Tahun 2004 pasal 209, bahwa BPD berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

- 3) Semangat partisipasi masyarakat sangat ditonjolkan. Artinya proses politik, Pemerintahan dan pembangunan di Desa tidak lagi bermuara dari kebijakan Pemerintahan pusat secara terpusat (top-down), melainkan berasal dari partisipasi masyarakat.

Dengan demikian, jelas bahwa Pemerintah Desa dan BPD merupakan institusi yang terpisah, yang mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda pula. Pemerintah Desa beserta aparatnya menjalankan Pemerintahan, sedangkan BPD menjalankan fungsi pengayoman, dan kontrol (mengawasi), serta meminta pertanggungjawaban Kepala Desa.

Sebagaimana dijelaskan dalam PP nomor 72 Tahun 2005 pasal 14 ayat 2.g bahwa Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif. Selain itu, pada pasal 15 ayat 2 PP nomor 72 Tahun 2005 juga menjelaskan bahwa Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Bupati atau Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menyelenggarakan Pemerintahan Desa kepada masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan demokratisasi Pemerintahan Desa dapat dipengaruhi oleh berjalannya fungsi

BPD sebagai badan regulasi dan perwakilan yang ada di tingkat Pemerintahan Desa. Dengan memperhatikan fungsi yang berbeda oleh Kepala Desa dan BPD yang mencerminkan demokrasi yakni hubungan Kepala Desa dengan BPD yang bersifat Chek Balance dan terpisah sehingga dapat menuntun pada tercapainya kehidupan demokratis, pemberian pelayanan sosial yang baik yang akan mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih sejahtera.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisa Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Demokratisasi Pemerintahan di Desa Penaga

Sebagaimana yang tertuang dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa bahwa salah satu cirri khas demokratisasi dalam pemerintahan Desa adalah terdapatnya BPD yang berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa dan sebagai wadah penampung aspirasi masyarakat.

a. Wadah Penyerapan Aspirasi

Tolak ukur kinerja anggota BPD adalah kemampuan menyalurkan aspirasi masyarakat dan bagaimana menindaklanjutinya. Berbicara masalah fungsi representative dari BPD yang tertuang di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 72 Tahun 2007 tentang BPD pasal 2 bahwa BPD memiliki fungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Peran BPD di Desa Penaga sangat berpengaruh sebagai wadah aspirasi dari masyarakat setempat.

Aspirasi-aspirasi yang diserap dari masyarakat oleh BPD dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu:

- 1) Penyampaian langsung kepada BPD, yakni penyampaian aspirasi yang dilakukan baik secara individu maupun kelompok dilakukan dengan menyampaikan kepada anggota BPD.

- 2) Penyampaian melalui RT atau RW lalu kepada Kepala Dusun dan setelah itu disampaikan dalam forum rapat musyawarah oleh anggota BPD.

Beberapa contoh aspirasi yang ditampung oleh BPD Desa Penaga pada periode tahun 2014-2020 yaitu:

- 1) Masalah pukot nelayan Tanjungpinang yang merusak alat tangkap nelayan Desa Penaga.
- 2) Masalah ketersediaan air.
- 3) Masalah Raskin (Beras untuk rakyat miskin) dan penyalurannya.

Sementara aspirasi masyarakat yang pernah ditampung oleh BPD periode tahun 2008-2014 yaitu sebagai berikut:

- 1) Masalah pengelolaan Dana Kepedulian Terhadap Masyarakat (DKTM)
- 2) Masalah pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK)
- 3) Permasalahan tentang mekanisme pemilihan RT dan RW yang sering menimbulkan kericuhan
- 4) Masalah pemekaran wilayah Desa yang menghasilkan pemekaran wilayah di Desa Penaga.

Setelah memperoleh aspirasi dari masyarakat dan membahasnya, BPD kemudian meneruskan dan menyampaikan sebagaimana maksud dan harapan masyarakat dengan melakukan musyawarah yang tentunya melibatkan perangkat Desa dan juga Kepala Desa. Pada tahap ini Pemerintah Desa tetap diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan mengenai aspirasi tersebut.

Berdasarkan tolak ukur ini maka BPD di Desa Penaga dianggap cukup mampu mewakili masyarakat baik dari segi pengurus maupun kemampuan dalam menyampaikan aspirasi masyarakat.

b. Fungsi Legislasi

Selain memiliki peranan dan fungsi sebagai wadah penampung dan penyalur aspirasi masyarakat (representatif). BPD juga memiliki peranan dan fungsi legislasi yakni berfungsi untuk membentuk peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa (Legislasi). Fungsi legislasi yang dilakukan oleh BPD Desa Penaga mengacu kepada Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 7 tahun 2007 pasal 2 dikatakan bahwa BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. Dari hasil wawancara bersama Ketua BPD Periode tahun 2008-2014 telah dihasilkan sebanyak tiga Peraturan Desa yakni:

- 1) Peraturan Desa tentang Pemilihan RT dan RW
- 2) Peraturan Desa tentang Perbatasan Wilayah Desa
- 3) Peraturan Desa tentang Surat Pertanggungjawaban (SPJ) pengajuan APBDes.

Sementara untuk BPD yang baru dibentuk pada Juni 2014 lalu belum menghasilkan produk Peraturan Desa dengan alasan karena anggota BPD ini baru berjalan selama 1 (satu) tahun yakni terhitung tahun 2014 lalu.

Proses demokratisasi Pemerintahan di Desa Penaga jika dipandang dari peran BPD sebagai actor pembuat Peraturan Desa bersama Kepala Desa (Legislasi) tidak berjalan dengan efektif. Hal ini dinilai karena power Kepala Desa sebagai elite politik yang berada di Pemerintahan Desa sangat dominan dalam menjalankan Pemerintahan.

c. Fungsi Pengawasan

Selanjutnya BPD berperan sebagai badan yang mengawasi jalannya Pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Desa dan perangkat desa. Pengawasan terhadap pelaksanaan Pemerintahan Desa merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD ini perlu dibentuk Pengawasan yang

dilakukan oleh BPD terhadap pelaksanaan Pemerintahan Desa Penaga yang dipimpin oleh Kepala Desa merupakan tugas dari anggota BPD.

Upaya pengawasan ini dilakukan dengan maksud agar mengurangi dan menghindari adanya penyelewengan atas kewenangan dan keuangan Desa dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa. Sikap Kepala Desa yang dinilai sedikit dominan menjadikan BPD kurang mampu untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam mengawasi pelaksanaan Pemerintahan desa. Dalam hal ini hubungan kerjasama antara BPD dan Kepala Desa kurang harmonis. Bpd hanya dinilai sebagai pembantu Kepala Desa dalam membuat peraturan dan menampung aspirasi dari masyarakat tanpa diindahkan adanya fungsi pengawasan yang dimiliki oleh BPD.

2. Analisa Faktor yang Mempengaruhi Peran BPD

a. Sumber Daya Manusia (SDM) BPD

Untuk pelaksanaan peran BPD sebagai badan penampung dan penyalur aspirasi masyarakat dengan kata lain sebagai badan perwakilan bagi masyarakat desa, maka diperlukan orang-orang yang mampu berkomunikasi dengan baik serta mampu menganalisis aspirasi masyarakat atau apa yang diinginkan oleh masyarakat yang selanjutnya akan dikoordinasikan dengan Pemerintah Desa.

Pemasalahan tingkat kualifikasi pendidikan sangat menunjang pelaksanaan roda Pemerintahan Desa yang juga dipegang oleh anggota BPD. Menurut Stoner dalam Soekidjo (2009:125) bahwa kinerja seorang tenaga kerja atau pegawai dipengaruhi oleh motivasi, kemampuan dan faktor persepsi. Kemampuan didapatkan dari pendidikan yang gunanya untuk mencapai suatu keberhasilan yang diharapkan. Dalam meningkatkan kinerja dan untuk memotivasi anggota BPD dalam bekerja adalah melalui pendidikan.

Pendidikan sering diartikan sebagai usaha manusia untuk membina keperibadiannya sesuai nilai-nilai kebudayaan dan masyarakat. (Hasbullah, 2009:1) Sehingga dapat disimpulkan bahwa pendidikan adalah usaha yang sengaja dilakukan baik langsung maupun tidak langsung yang dijalankan seseorang untuk mencapai tingkat hidup yang lebih tinggi.

Berdasarkan informasi yang diperoleh, tingkat pendidikan anggota BPD Desa Penaga masih tergolong rendah, sebab tidak terdapat anggota BPD yang memiliki tingkat pendidikan sarjana. Berdasarkan data yang diperoleh, dapat diketahui bahwa tingkat pendidikan anggota BPD Desa Penaga ini masih tergolong rendah. Pengalaman berorganisasi merupakan salah satu faktor penunjang dalam pelaksanaan tugas dan fungsi BPD. Dengan adanya pengalaman dalam berorganisasi seseorang dapat lebih mampu menganalisa dan menyelesaikan suatu masalah.

Hal ini sesuai dengan pendapat Soekidjo (2009:28) yang menyatakan bahwa pendidikan di dalam organisasi adalah suatu proses pengembangan kemampuan ke arah yang diinginkan oleh organisasi yang bersangkutan. Semakin tinggi pendidikan seseorang, maka diharapkan sumberdaya manusianya semakin tinggi. Tanpa bekal pendidikan mustahil orang akan mudah mempelajari hal-hal yang bersifat baru di dalam cara atau suatu sistem kerja.

Jadi dapat disimpulkan bahwa tingkat pendidikan dan pengalaman berorganisasi sangat diperlukan oleh seorang anggota BPD, karena akan dapat membawa pengaruh yang baik terhadap dirinya sendiri maupun terhadap organisasi tempat dia bekerja. Tingkat pendidikan juga akan berpengaruh kuat terhadap kinerja anggota BPD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dengan pendidikan yang memadai sehingga mampu menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi.

Secara nyata kualifikasi tingkat pendidikan juga berpengaruh pada keberhasilan peran yang dijalankan oleh BPD. Dengan tingginya derajat keilmuan yang dimiliki seseorang maka akan semakin tinggi pula analisis terhadap gejala-gejala sosial yang terjadi dalam lingkup masyarakat. Namun di Desa Penaga masih sangat minimnya kesadaran akan tingkat pendidikan bagi para anggota BPD menjadi salah satu faktor penghambat dalam merumuskan peraturan Desa maupun pada aspirasi masyarakat.

b. Hubungan Kerjasama dengan Kepala Desa

Selain sumber daya manusia, kerjasama antara BPD dan Kepala Desa juga menjadi faktor yang secara besar berpengaruh terhadap pelaksanaan peran dan fungsi dari BPD. Sebagaimana yang diketahui bahwa BPD memiliki peranan yang sangat penting yakni menetapkan peraturan Desa bersama kepala desa, menampung aspirasi dari masyarakat, dan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, maka untuk dapat menjalankan fungsi tersebut antara BPD dan Kepala Desa harus terjadi sinergitas dan hubungan yang harmonis.

Kehadiran BPD dalam Pemerintah Desa dengan fungsi dan kewenangannya diharapkan mampu mewujudkan sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Salah satu unsur ketidakharmonisan ini terjadi karena berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku menyatakan bahwa adanya campur tangan BPD dalam proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang menjadi dasar bagi BPD untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap kinerja dari Kepala Desa, serta pelaksanaan peraturan desa. Namun pada kenyataannya, dalam penyusunan rancangan Peraturan Desa tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) BPD sendiri tidak dilibatkan secara langsung.

c. Sumber Dana Anggaran Penyelenggaraan Fungsi BPD

Selanjutnya permasalahan yang menghambat pelaksanaan peran dan fungsi BPD adalah masalah anggaran atau pendanaan. Faktor keuangan menjadi salah satu permasalahan yang harus dipenuhi sebuah lembaga dalam mendukung operasionalnya. Permasalahan pendanaan dirasakan oleh BPD Desa Penaga karena sangat minimnya alokasi dana untuk operasional dan kesejahteraan BPD yang dirasakan sangat kurang mencukupi.

Minimnya dana yang dikelola oleh Pemerintah Desa Penaga tentu saja mengakibatkan pembangunan Desa yang tidak dapat sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Begitu pula pada kinerja BPD dalam melaksanakan peran dan fungsinya akan terpengaruh oleh sistem pendanaan tersebut.

Permasalahan dana Pemerintah Desa diatur dalam Pasal 212 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang. Serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban dengan maksud menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa.

Implementasi dari pelaksanaan fungsi BPD dapat terlaksana dengan baik apabila keuangan Desa dapat dikelola dengan baik. Data yang diperoleh dari pembagian keuangan Desa yang disalurkan kepada BPD sebagai dana operasional adalah sebesar Rp. 5.000.000,00 (Lima Juta Rupiah) setiap triwulan yang bersumber dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan dan sebesar Rp. 8.000.000,00 (Delapan Juta Rupiah) pertahun yang bersumber dari Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau. Sementara untuk jumlah

insentif/honor anggota BPD adalah sebesar Rp.300.000,00 (Tiga ratus ribu Rupiah) perbulannya.

Menurut Mangkunegara (2002:89) mengemukakan bahwa “Insentif adalah suatu bentuk motivasi yang dinyatakan dalam bentuk uang atas dasar kinerja yang tinggi dan juga merupakan rasa pengakuan dari pihak organisasi terhadap kinerja karyawan dan kontribusi terhadap organisasi (perusahaan).” Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemberian gaji/insentif merupakan bentuk dorongan atau motivasi untuk melaksanakan tugas dengan lebih baik lagi dan demi tercapainya tujuan organisasi, dalam hal ini bagi anggota BPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Rendahnya jumlah insentif yang diberikan kepada para anggota BPD di Desa Penaga mengakibatkan kinerja yang tidak maksimal karena merasa tidak memiliki wujud penghargaan dan kepedulian Pemerintah terhadap keberadaannya sehingga lebih memilih untuk mengutamakan pekerjaan lain yang mereka lakukan seperti melaut, berdagang dan membuka usaha rumah makan, bekerja sebagai karyawan swasta, dan lain sebagainya untuk memenuhi kebutuhan hidup daripada melakukan tugas dan fungsinya sebagai pengurus Badan Permusyawaratan Desa.

Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Sastro Hadiwiryo (1998) dalam Herrista Anggie (2012) yang menyatakan bahwa gaji atau insentif berperan dalam meningkatkan motivasi karyawan untuk bekerja lebih efektif, meningkatkan kinerja, meningkatkan produktivitas, serta mengimbangi kekurangan dan keterlibatan komitmen yang menjadi ciri angkatan kerja masa kini. Dan pendapat Mathis dan Lackson (2002) bahwa gaji adalah suatu bentuk kompensasi yang dikaitkan dengan kinerja individu, kelompok ataupun kinerja organisasi.

Dalam hal ini pemberian gaji atau insentif dinilai sebagai bentuk penghargaan yang diberikan atas kinerja atau pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh setiap anggota BPD. Dengan tingkat jumlah insentif yang memadai dan mencukupi, maka diharapkan akan terlaksananya kinerja yang baik dan efektif oleh anggota BPD sehingga anggota BPD tidak perlu lagi mencari pekerjaan lain untuk mencukupi kebutuhan hidup dan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara lebih baik lagi.

KESIMPULAN

Pelaksanaan Undang-undang Desa terbaru yakni Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 belum dapat terealisasi oleh Pemerintahan Desa Penaga, maupun bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) periode tahun 2014-2020. Hal ini disebabkan karena belum adanya pengarahan dan sosialisasi oleh Pemerintah Kabupaten mengenai pelaksanaan Undang-undang baru ini. Peraturan Daerah Kabupaten Bintan mengenai pedoman pelaksanaan Undang-undang ini pun belum dihasilkan.

Pembentukan BPD Desa Penaga baik periode tahun 2008-2014 maupun BPD yang baru dilakukan dengan musyawarah mufakat dengan pemilihan secara langsung dan melibatkan warga masyarakat telah menunjukkan proses demokrasi di tingkat desa. Mekanisme pemilihan dilakukan dengan musyawarah dan mufakat yang diadakan oleh Anggota BPD lama sebagai panitianya dan sebagai wujud penyerahan tugas. Selanjutnya fungsi representatif BPD terlihat dari keterwakilan anggota BPD yang mewakili dusun-dusun yang ada di Desa Penaga.

Kualitas BPD Desa Penaga dianggap cukup baik jika dilihat dari peranan BPD sebagai badan atau lembaga perwakilan yang berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, hal ini terbukti dengan adanya berbagai

aspirasi yang ditampung oleh BPD yang selanjutnya mampu ditindaklanjuti sebagai pemecah masalah dari aspirasi masyarakat tersebut.

Tingkat pendidikan anggota BPD yang tergolong masih rendah menjadi salah satu penghambat terlaksananya peran dan fungsi BPD sebagai badan legislasi yang ada di Desa. Fungsi legislasi BPD periode tahun 2014-2020 di Desa Penaga tidak berjalan dengan baik, hal ini dibuktikan dengan ketiadaannya peraturan Desa yang dihasilkan oleh BPD dan pembuatan APBDes yang tidak melibatkan anggota BPD, dan sebaliknya BPD hanya diminta untuk menyetujui dan menandatangani. Akan tetapi dari kinerja anggota BPD yang lama telah dihasilkan sebanyak tiga Peraturan Desa. Namun dalam proses perancangannya pun tidak didukung dengan baik oleh Pemerintah Desa Penaga sehingga dalam pelaksanaannya tidak dapat berjalan secara optimal.

Kekuasaan Kepala Desa yang terlalu dominan dan lemahnya pengetahuan masyarakat mengenai fungsi dan peran dari BPD merupakan salah satu faktor yang menghambat terlaksananya fungsi pengawasan (*controlling*) yang dimiliki BPD, hal ini terlihat dari perancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang tidak melibatkan BPD secara langsung. Dalam hal ini BPD justru hanya dibutuhkan untuk menyetujui dan menandatangani tanpa adanya kesempatan untuk menyampaikan pendapat dan aspirasi dari fungsi representatif yang dimilikinya.

Rendahnya jumlah insentif/tunjangan yang diterima oleh anggota BPD merupakan hal yang mempengaruhi kinerja BPD dalam menjalankan tugas dan peranannya sebagai lembaga perwakilan masyarakat di tingkat desa. Dengan jumlah insentif yang hanya sebesar Rp 300.000,00 perbulan sangat jauh dari standar Upah Minimum Kerja (UMK) membuat anggota BPD lebih memilih untuk fokus pada pekerjaan tetap mereka yang sebagian ada yang bekerja sebagai karyawan swasta, nelayan dan pedagang sehingga dalam

pelaksanaan fungsi dan peran BPD tidak terlalu difokuskan. Selain itu pendanaan dan pengaturan keuangan dalam menunjang aktifitas BPD masih sangat minim. Anggota BPD sering menggunakan dana pribadi untuk kebutuhan yang berkaitan dengan aktifitas BPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- Arikunto, Suharsini. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Effendy, Khasan. 2009. *Otonomi Desa Historis dan Kontekstual*. Bandung: CV. Indra Prahasta.
- Subarno, Hari. 2008. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Gadjong, Agussalim Andi. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Ghalia Indonesia : Bogor
- Hadiwinata, Bob Sugeng dkk. 2010. *Demokrasi di Indonesia Teori dan Praktik*. Graha Ilmu : Yogyakarta
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. PT Reneka Cipta : Jakarta
- Nucholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga : Jakarta
- Maleong, J Luxy. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosda Karya : Jakarta
- Maschab, Mashuri. 2013. *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: PolGov
- Pakpahan, Muchtar. 2010. *Ilmu Negara dan Ilmu Politik*. Bumi Intitama Sejahtera: Jakarta
- Rasyid, Ryas. 2006. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. PT. Grafindo Persada : Jakarta
- Soemantri, Bambang Trisantono. 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Fokusmedia: Bandung
- Solekhan, Mochammad. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Setara Press: Malang

- Sugiyono. 2005. Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif. Alfabeta : Bandung
- Suhartono. 2000. Politik Lokal Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah. Lapera Pustaka Utama: Yogyakarta
- Wasistiono, Sadu, dkk. 2007. Prospek Pengembangan Desa. Fokus Media: Bandung
- Widjaja, HAW. 2003. Otonomi Desa. Rajawali Pers : Jakarta
- . 2009. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Rajawali Pers : Jakarta

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Desa
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
- Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Jurnal

- Kustiawan, “Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Demokratisasi Pemerintahan Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Bintan Kabupaten Bintan”, dalam Jurnal Ilmu Politik Dan Ilmu Pemerintah (Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik), Vol. 2, No. 2, Mei 2013
- Sri Wahyuni, “Demokratisasi Pemerintahan Desa Studi Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah di Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang”. Tesis Universitas Diponegoro Semarang. 2004

Internet

- Anggie, Herrista. Pengaruh Antara Kompensasi dan Gaji Terhadap Kineja Aparatur. (herrista.blogspot.com/2012/06/pengaruh-antara-kompensasi-dan-gaji.html diakses pada tanggal 18 Agustus 2015)
- Kusuma, Minardi. 2014. Babak Baru BPD Pasca Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. (<http://www.forumdesa.org/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=81> diakses pada tanggal 2 Juli 2015)

Pramesti, Tri Jata Ayu. 2015. Kedudukan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. (<http://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt5443d096a940b/> kedudukan-kepala-desa-dan-badan-permusyawaratan-desa diakses pada tanggal 2 Juli 2015)