

**MAL FUNGSI BPD DALAM PROSES LEGISLASI KEBIJAKAN
DI DESA CAHAYA NEGERI KECAMATAN SUKARAJA
KABUPATEN SELUMA**

**OLEH :
Bambang Sutikno¹**

ABSTRACT

*Mal Fungsi BPD Dalam Proses Legislasi Kebijakan
Di Desa Cahaya Negeri Kecamatan Sukaraja Kabupaten Seluma*

Dalam penelitian ini, peneliti akan mengkaji tentang Kemampuan Anggota BPD dalam Formulasi Kebijakan Publik di Desa dengan fokus kajian tentang mal fungsi BPD dalam proses legislasi di Desa Cahaya Negeri. Dalam konteks penelitian ini ditemukan sebuah permasalahan bahwa dalam pelaksanaan fungsi BPD sebagai pembuat regulasi belum berjalan dengan baik, hal ini disebabkan baik oleh faktor internal maupun eksternal yang ada di tubuh BPD sendiri. Sehingga, dengan merujuk pada permasalahan penelitian yang tertuang di atas, maka dalam penelitian ini, pengkajian *mal* fungsi BPD dalam proses legislasi di tingkat desa akan dilihat dari dua dimensi yakni dimensi internal dan eksternal yang ada di dalam tubuh BPD tersebut. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian “deskriptif” yang menggunakan pendekatan kualitatif. Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa Badan Perwakilan Desa di Desa Cahaya Negeri Kecamatan Sukaraja Kabupaten Seluma tidak mampu melaksanakan tugas legislasinya karena; *Pertama*, Sebab-sebab internal BPD meliputi rendahnya SDM yang dimiliki anggota BPD, pemahaman terhadap fungsi dan peran BPD, pengalaman organisasi, dan motif ekonomi anggota BPD. *Kedua*; Sebab-sebab eksternal meliputi proses sosialisasi dan rekrutmen anggota BPD, Sikap masyarakat terhadap keberadaan BPD; konflik BPD dan Pemerintah Desa dan Sikap pemerintah desa dan kecamatan. merujuk pada kedua hal tersebut, kiranya pemerintah desa perlu adanya sosialisasi yang matang kepada masyarakat sehingga rekrutmen menghasilkan anggota BPD yang memiliki kapabilitas dan kualitas SDM yang memadai untuk melaksanakan fungsi legislasi untuk menjalankan pemerintahan desa. Selain itu juga yang tidak kalah penting kiranya masyarakat perlu memahami fungsi dan peran anggota BPD sehingga mereka tidak salah dalam memilih anggota BPD dan aspirasi mereka bisa terwakili oleh mereka.

Keywords: *Mal Fungsi BPD, dan Legislasi Kebijakan.*

¹ Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Bengkulu

A. Pendahuluan

Geliat Otonomi Daerah yang terus berkembang hingga ke tingkat desa membawa perubahan warna yang cukup mencolok dalam system pemerintahan di tingkat desa. Adanya Undang-Undang Nomor Tahun 2014, yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Desa telah mengembalikan otonomi asli yang dimiliki oleh desa. Artinya, Pemerintahan desa memiliki keleluasan dalam melakukan pembangunan desanya secara mandiri.

Selain itu, ada dua poin terpenting dalam UU ini. Pertama, desa tidak dikendalikan oleh pemerintah pusat. Kedua, adanya pembagian kekuasaan di tingkat desa. Sebelumnya, semua keputusan ada di kepala desa; sekarang ada Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai instansi pengontrol kinerja aparat desa. Keberadaannya membawa visi dan misi untuk menggairahkan desa dan memberi kebebasan bagi daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri.

Peranan BPD yang optimal dengan menyalurkan aspirasi masyarakat dan anggotanya dalam menentukan kebijakan desa serta pengawasan terhadap pemerintah desa (eksekutif) yang efektif bisa menciptakan azas demokrasi. Dalam pelaksanaannya, demokrasi di desa ditunjukkan dengan pembuatan peraturan desa yang dibagi menjadi dua kelompok, yakni peraturan untuk kepentingan desa (susunan organisasi, tata kerja pemerintah desa dan APBDes) dan kepentingan masyarakat (pungutan/iuran desa, kekayaan desa, dan lain-lain).

Otonomi desa/demokratisasi desa dapat diartikan sebagai kemandirian masyarakat desa dalam menyampaikan aspirasi, merencanakan kegiatan, menggali dana, mendanai pembangunan, dan mengontrol kegiatan pembangunan desa. Definisi tersebut bersifat normatif dan ideal. Karena itu mendefinisikan otonomi desa secara normatif adalah mudah, yang sulit adalah 'efek' perumusan tersebut terhadap desa, terutama menyangkut proses dan wujud dari kemandirian itu sendiri. Untuk itu dalam analisis mengenai otonomi desa harus dibedakan secara tegas antara makna (ideal) dan proses otonomi desa. Atau dengan kata lain harus dibedakan otonomi sebagai norma dan otonomi sebagai proses.

Pengertian yang lebih berorientasi pada proses dan karenanya bersifat operasional dapat kita analogikan pada rumah tangga.

Sebuah rumah tangga ideal memang harus otonom dan lebih penting lagi bagaimana keluarga tersebut menjalankan otonominya agar bahtera rumah tangga terus tumbuh dan berlanjut. Sehingga agar otonomi desa dapat berlanjut maka yang penting adalah harus ada kedamaian dan kejelian di dalamnya. Damai artinya warga desa bisa mempertahankan satuan dan keharmonisan komunitas baik secara teritorial maupun secara sosial. dapun jeli artinya masyarakat desa dapat menggali berbagai potensi yang dapat dijadikan sebagai sumber pendanaan kegiatan desa. Dengan konsepsi tersebut, bagi maka otonomi itu tidak penting, yang penting justru adalah tingkatan otonomi yang dapat diukur berdasarkan dua kriteria tersebut.

Dengan meletakkan otonomi desa dalam konteks proses, maka keragaman tingkat pemahaman (*level of knowledge*) mengenai otonomi dalam masyarakat desa menjadi isu yang sangat penting. Namun persoalan yang sering muncul kepermukaan yakni terkait dengan pemahaman otonomi sebagaimana yang belum difahami secara komperhensif pada berbagai tingkatan masyarakat. Oleh karena itu yang perlu dirumuskan justru adalah langkah-langkah yang harus ditempuh agar pemahaman otonomi desa dengan berbagai konsekuensinya (keuntungan maupun kerugian) merata pada seluruh lapisan masyarakat.

Hal ini sebagaimana tertuang dalam sebuah penggalan wawancara yang penulis laksanakan yaitu:

"Di desa kami pemahaman otonomi belum merata, apalagi dengan tingkat pendidikan yang sebagian masyarakat yang rendah. Sementara mereka yang dianggap paham justru seperti tidak peduli, sehingga keberadaan pemerintah desa maupun BPD tidak mereka hiraukan. Hal ini terbukti dengan keberadaan BPD yang tidak berfungsi dalam perumusan peraturan desa selama ini. Dalam pembuatan APBDes umpamanya, mereka lebih mementingkan poin-poin yang tidak begitu penting, misalnya tentang uang konsumsi rapat dan ketika mereka mengkajinya seperti tidak memiliki konsep yang jelas. Maklum mereka rata-rata berpendidikan SD."

Cermin ketidakpahaman masyarakat Desa Cahaya Negeri terhadap fungsi BPD tercermin semenjak pembentukan BPD Cahaya Negeri. Berdasarkan pengamatan

peneliti di Desa Cahaya Negeri dan wawancara dengan beberapa narasumber dan informan, BPD desa Cahaya Negeri belum berjalan sebagaimana mestinya, terutama mengenai peran legislasi. Padahal fungsi legislasi merupakan pointer penting dari fungsi yang dimiliki oleh BPD, mengingat dalam fungsi ini bertujuan untuk merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama pemerintah desa. Namun kenyataannya fungsi legislasi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Upaya merumuskan APBDes dan peraturan-peraturan desa tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Bahkan keberadaan BPD dirasakan oleh pemerintah desa mengganggu program-program pembangunan dan pelaksanaan pembangunan desa.

Dalam penelitian ini, peneliti akan mengkaji tentang Kemampuan Anggota BPD dalam Formulasi Kebijakan Publik di Desa dengan fokus kajian tentang mal fungsi BPD dalam proses legislasi di Desa Cahaya Negeri.

B. Tinjauan Pustaka

1. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa adalah merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD dapat dianggap sebagai “Parlemen”-nya desa. BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan penggunaan nama atau istilah BPD tidak harus seragam pada seluruh desa di Indonesia dan dapat disebut dengan nama lain.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, Pemangku Adat, Golongan Profesi, Pemuka Agama dan Tokoh atau Pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2014 tentang desa, yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang pemerintah desa, yang dimaksud Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah :

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

Lebih lanjut dalam Undang-Undang tersebut, BPD dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa.
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi Desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan sebuah organisasi perwakilan yang dibentuk untuk mengawasi kinerja Pemerintah Desa. Menurut Faried Ali dan Baharuddin (2013:95), organisasi adalah kerjasama manusia sebagai unsur pokok dari apa yang disebut dengan administrasi yang dilihat dari sisi terjadinya atau dari bentuk terjadinya. Sebagai bentuk kerjasama manusia, sangat dimungkinkan keberadaan organisasi dalam keragaman bentuk, dan ketika pemikiran demikian maka terbentuknya organisasi adalah tergantung dari sisi mana berkeinginan untuk memahami perlunya keberadaan suatu organisasi.

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

2. Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Legislasi yang dimaksud adalah fungsi BPD yang berkaitan dengan perumusan dan penetapan peraturan desa. Fungsi legislasi yang dimiliki oleh BPD merupakan salah satu fungsi yang sangat urgen dalam pelaksanaan pemerintah karena menyangkut dengan regulasi dan aturan yang nantinya akan berlaku dalam sebuah sistem pemerintahan

yang terdapat pada sebuah desa.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga tingkat desa yang berfungsi membuat peraturan desa bersama kepala desa, yang dimaksud membuat peraturan Desa disini ialah proses keterlibatan BPD mulai dari rencana peraturan Desa, merumuskan dan menetapkan serta pembatalan peraturan yang ada di Desa.

Peraturan Desa menurut Modeong (2001 ; 63) yaitu: Instrumen aturan tertinggi didesa dalam rangka penyelenggaraan dan pengendalian serta pembangunan didesa yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau lembaga setingkat dengan nama lain yang ada di desa sebagai implementasi kedaulatan rakyat (demokrasi) di desa.

Maka dengan hadirnya Badan Permusyawaratan Desa selain mempunyai fungsi dan strategis juga mampu memberikan pemberdayaan dan pencerdasan kepada masyarakat desa untuk membangun kemandirian, kreatifitas, mengatur rumah tangga sendiri dan membuka ruang bagi masyarakat desa turut serta dalam proses penyelenggaraan dan pembangunan ditingkat desanya masing-masing.

3. Kerangka Pemikiran

Dalam konteks penelitian ini ditemukan sebuah masalah permasalahan bahwa dalam pelaksanaan fungsi BPD sebagai pembuat regulasi belum berjalan dengan baik, hal ini disebabkan baik oleh faktor internal maupun eksternal yang ada di tubuh BPD sendiri. Sehingga, dengan merujuk pada permasalahan penelitian yang tertuang di atas, maka dalam penelitian ini, pengkajian *mal* fungsi BPD dalam proses legislasi di tingkat desa akan dilihat dari dua dimensi yakni dimensi internal dan eksternal yang ada di dalam tubuh BPD tersebut.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat studi kasus dengan metode penelitian kualitatif. Data diperoleh secara sampling yakni menjangkau sebanyak mungkin informasi dari berbagai sumber. Sumber data diperoleh melalui pengumpulan data-data yang terkait dengan menguji pernyataan di dalam proses wawancara mendalam dan observasi yang sistematis. Teknik analisa data disajikan dalam bentuk narasi yang diolah dengan interpretasi deskriptif secara subjektif peneliti.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Untuk mencari akar permasalahan sebagai penyebab, peneliti menelusuri beberapa informan yang dianggap mengetahui kondisi desa Cahaya Negeri. Berdasarkan data dokumentasi dan wawancara, peneliti mengkatagorikan dalam dua item sebab-sebab tidak berfungsinya fungsi legislasi BPD, yakni faktor internal dan eksternal BPD.

1. Faktor Internal BPD

a) Pendidikan Anggota BPD

Faktor pendidikan merupakan faktor terpenting tidak jalannya fungsi legislasi BPD Cahaya Negeri. Hal ini dapat dilihat dari data pendidikan di mana dari 6 SDM yang ada tamatan SD sebanyak 4 orang, SMP dan hanya 2 yang SMA. Minimnya pendidikan yang dimiliki oleh anggotanya mengakibatkan tersendatnya pembahasan peraturan dalam BPD Cahaya Negeri.

Hal ini menyebabkan apa yang telah diamanatkan (tentang tugas dan fungsi BPD) tidak dipahami oleh BPD karena minimnya pendidikan. Pemahaman terhadap fungsi dan peran BPD merupakan puncak dari kekurangan efektifitas BPD dalam menjalankan fungsi legislasinya. Kurangnya pemahaman dan peran dari BPD karena tingkat pendidikan anggota BPD dikemukakan PN sebagai berikut:

“Tahunya BPD tahu ada masalah di desa dan dipecahkan secara musyawarah, tapi ya karena kami belum berpengalaman dan kebanyakan pendidikan SMP ya pemahaman kami untuk susunan perdes kurang begitu paham.”

Hal tersebut juga dibenarkan oleh SKN sebagai berikut:

“BPD tidak bisa diajak berpikir untuk memajukan desa. memang dari sisi pendidikan anggota BPD Cahaya Negeri sangat minim sehingga dengan perkembangan jaman sekarang, dimana desa dalam melaksanakan program-program atau melaksanakan pemerintahan harus berlandaskan aturan (perdes) namun kenyataannya BPD tidak

bisa membuat Perdes dan BPD tidak percaya terhadap pemerintahan desa. Hal ini menjadikan program pembangunan di Desa Cahaya Negeri terhambat.”

Kurangnya pemahaman fungsi BPD juga nampak dari penuturan KSD, Ketua BPD, menurutnya lingkup tugas BPD yang utama adalah mendirikan dan menjatuhkan kepala desa.

“Pemahaman saya mengenai peran dan fungsi BPD ya memilih kepala desa dan mengawasi jalannya pemerintah desa. Jadi kalau tidak pemerintah desa tidak benar dalam menjalankan pemerintahan desa ya langsung saja kami tegur.”

b) *Pengalaman Anggota BPD; Ketidakbiasaan terlembaga formal*

BPD sebagai suatu lembaga perwakilan desa yang bersifat formal bisa dikatakan cerminan dari pengalaman desa beberapa puluh tahun lalu. Akhirnya, disempurnakan juga dalam UU No. 6 tahun 2014, di mana BPD diharapkan akan mampu memenuhi makna identitas personal desa sebagai fungsi lembaga perwakilan desa. Mengingat, dulu nilai identitas personal desa biasanya terwujud dalam rembug desa (bisa dikatakan sebagai salah satu bentuk institusi sosial desa). Adanya rembug desa diharapkan memunculkan *sharing of meaning* (berbagi rasa) dalam berbagai hal. Artinya masyarakat merasa lebih *at home* terhadap kebijakan publik yang telah mereka sepakati dan tetapkan bersama dengan adanya institusi lokal tersebut.

Pada perjalanan selanjutnya, kehadiran BPD yang diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan rakyat ternyata justru bias dengan kepentingan elite. Karena masyarakat tidak terbiasa terlembaga secara formal. Ketidakbiasaan masyarakat secara terlembaga seperti dikemukakan SKN, anggota BPD yang mengundurkan diri sebagai berikut:

“Terus terang pada waktu pemilihan BPD dulu saya belum jelas apa itu

BPD? Apalagi tugas-tugasnya. Waktu itu saya disuruh maju ikut pemilihan mewakili dukuh. Setelah menjadi anggota BPD ternyata tugasnya berat. Apalagi pekerjaan saya sebagai petani, tidak pernah kenal peraturan-peraturan desa sehingga untuk pekerjaan sehari-hari saja sudah berat, apalagi disuruh memikirkan buat peraturan, terus terang tidak bisa dan saya memilih mengundurkan diri. Tahunya saya ya asal berani dan bisa ngomong.”

Hal tersebut diperkuat bahwa sebagian anggota BPD adalah bermata pencaharian sebagai buruh dan petani serta dipilih karena sebagai tokoh masyarakat yang disegani di tingkat desa. Mereka juga sebagian besar adalah tokoh-tokoh baru dalam pemerintahan desa sehingga mereka tidak memahami mekanisme dan organisasi pemerintahan desa.

Sementara sebagian kecil yang memahami dan berpendidikan cukup kalah suara dalam setiap rapat. Hal ini dikemukakan SMN seorang yang paling berpendidikan dan memiliki pengalaman dalam organisasi, ia mengemukakan sebagai berikut:

“Saya sendiri pusing setiap ikut rapat BPD, mereka hanya berdebat kusir tanpa arah yang jelas, misalnya dalam penetapan APBDes, mereka ngotot dengan pendapatnya sendiri masalah nol rupiah dalam saldo dan rincianya. Dan mereka selalu mencari-cari kesalahan pemerintah desa tanpa dasar yang jelas pula bahkan kadang hanya isu yang ada di masyarakat bisa menjadi bahan perdebatan yang panjang sampai niat untuk menjatuhkan kepala desa. Terkadang pekerjaan BPD menumpuk pada saya, hal ini membuat saya jadi malas kalau mengikuti rapat BPD.”

bisa membuat Perdes dan BPD tidak percaya terhadap pemerintahan desa. Hal ini menjadikan program pembangunan di Desa Cahaya Negeri terhambat.”

Kurangnya pemahaman fungsi BPD juga nampak dari penurunan KSD, Ketua BPD, menurutnya lingkup tugas BPD yang utama adalah mendirikan dan menjatuhkan kepala desa.

“Pemahaman saya mengenai peran dan fungsi BPD ya memilih kepala desa dan mengawasi jalannya pemerintah desa. Jadi kalau tidak pemerintah desa tidak benar dalam menjalankan pemerintahan desa ya langsung saja kami tegur.”

b) *Pengalaman Anggota BPD; Ketidakbiasaan terlembaga formal*

BPD sebagai suatu lembaga perwakilan desa yang bersifat formal bisa dikatakan cerminan dari pengalaman desa beberapa puluh tahun lalu. Akhirnya, disempurnakan juga dalam UU No. 6 tahun 2014, di mana BPD diharapkan akan mampu memenuhi makna identitas personal desa sebagai fungsi lembaga perwakilan desa. Mengingat, dulu nilai identitas personal desa biasanya terwujud dalam rembug desa (bisa dikatakan sebagai salah satu bentuk institusi sosial desa). Adanya rembug desa diharapkan memunculkan *sharing of meaning* (berbagi rasa) dalam berbagai hal. Artinya masyarakat merasa lebih *at home* terhadap kebijakan publik yang telah mereka sepakati dan tetapkan bersama dengan adanya institusi lokal tersebut.

Pada perjalanan selanjutnya, kehadiran BPD yang diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan rakyat ternyata justru bias dengan kepentingan elite. Karena masyarakat tidak terbiasa terlembaga secara formal. Ketidakbiasaan masyarakat secara terlembaga seperti dikemukakan SKN, anggota BPD yang mengundurkan diri sebagai berikut:

“Terus terang pada waktu pemilihan BPD dulu saya belum jelas apa itu

BPD? Apalagi tugas-tugasnya. Waktu itu saya disuruh maju ikut pemilihan mewakili dukuh. Setelah menjadi anggota BPD ternyata tugasnya berat. Apalagi pekerjaan saya sebagai petani, tidak pernah kenal peraturan-peraturan desa sehingga untuk pekerjaan sehari-hari saja sudah berat, apalagi disuruh memikirkan buat peraturan, terus terang tidak bisa dan saya memilih mengundurkan diri. Tahunya saya ya asal berani dan bisa ngomong.”

Hal tersebut diperkuat bahwa sebagian anggota BPD adalah bermata pencaharian sebagai buruh dan petani serta dipilih karena sebagai tokoh masyarakat yang disegani di tingkat desa. Mereka juga sebagian besar adalah tokoh-tokoh baru dalam pemerintahan desa sehingga mereka tidak memahami mekanisme dan organisasi pemerintahan desa.

Sementara sebagian kecil yang memahami dan berpendidikan cukup kalah suara dalam setiap rapat. Hal ini dikemukakan SMN seorang yang paling berpendidikan dan memiliki pengalaman dalam organisasi, ia mengemukakan sebagai berikut:

“Saya sendiri pusing setiap ikut rapat BPD, mereka hanya berdebat kusir tanpa arah yang jelas, misalnya dalam penetapan APBDes, mereka ngotot dengan pendapatnya sendiri masalah nol rupiah dalam saldo dan rincianya. Dan mereka selalu mencari-cari kesalahan pemerintah desa tanpa dasar yang jelas pula bahkan kadang hanya isu yang ada di masyarakat bisa menjadi bahan perdebatan yang panjang sampai niat untuk menjatuhkan kepala desa. Terkadang pekerjaan BPD menumpuk pada saya, hal ini membuat saya jadi malas kalau mengikuti rapat BPD..”

Sebenarnya harapan untuk menciptakan *good governance* dalam pemerintah desa ada di benak anggota BPD, namun karena berbagai kepentingan yang melingkupi anggota BPD sehingga mereka tidak bisa menjalankan fungsi legislasinya. Hal ini seperti dikemukakan oleh PN, anggota BPD yang mengundurkan diri sebagai berikut:

“Kami sadar sebenarnya untuk menjalankan pemerintahan di desa yang baik perlu adanya hubungan kerja antara Kepala Desa, BPD, dan masyarakat. Ketiga hal tersebut memiliki kekuatan untuk bekerjasama bahu membahu, menempatkan posisi masing-masing secara bertanggungjawab.”

c) *Alasan Motif Ekonomi anggota BPD*

Berdasarkan data yang diperoleh, pekerjaan anggota BPD sangat beragam, namun kebanyakan anggota BPD adalah petani dan buruh sehingga secara ekonomi dikatakan mereka masih minim. Oleh karenanya motif ekonomi selain SDM dan pemahaman terhadap fungsi dan peran BPD, menjadikan mereka lebih banyak mengejar ekonomi. Bahkan banyak di antaranya lebih memilih mengundurkan diri karena mereka menyatakan lebih baik mengurus sawah/kebun atau ternaknya daripada mengurus BPD yang menurut mereka rumit. Hal ini tercermin dari pernyataan SKN di atas.

Motif ekonomi tampak sekali pada saat pembahasan peraturan desa mengenai pengelolaan proyek ADD. BPD yang seharusnya hanya menjalankan fungsi kontrol justru mengambil peran eksekutif dengan menjadi panitia sekaligus pengelola proyek ADD. Karena ketidakpahaman dan adanya pengaruh dari konflik kepala desa lama dengan konstiuennya (anggota BPD sebagian besar pendukung utama SKN (Kepala Desa Cahaya Negeri) menyebabkan peran BPD lepas dari kontrol.

Kurangnya insentif yang diterima mungkin saja menjadi motif BPD untuk

ikut campur dalam pengelolaan kegiatan fisik desa melalui dana ADD. Seperti diketahui, BPD hanya mendapatkan uang tunjangan yang tidak seberapa, sementara pemerintah desa mendapatkan tunjangan yang lebih besar dari mereka. Anggota BPD yang mayoritas adalah pendukung kepala desa baru yang berpendidikan rendah tidak dapat menyesuaikan dengan porsi pekerjaan yang diberikan sehingga menimbulkan konflik baru di internal pemerintah desa.

Para anggota BPD yang kurang paham menganggap bahwa pekerjaan yang dibebankannya terlalu berat. Di lain pihak di pemerintah kepala desa menganggap bahwa para anggota tidak serius dalam bekerja. Oleh karena pertentang-pertentangan dan ketidakpercayaan sebagai konstituen mereka menuntut porsi tertentu misalkan dalam hal pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik desa.

2. **Faktor Eksternal BPD**

a) *Proses Sosialisasi dan Rekrutmen Anggota BPD*

Berdasarkan hasil wawancara, observasi dan dokumentasi proses sosialisasi menunjukkan sosialisasi pemilihan anggota BPD kurang bisa dipahami oleh masyarakat, sehingga mereka salah memilih untuk anggota BPD. Karena euforia reformasi menjadikan mereka memilih orang yang pandai berbicara saja. Orang yang pandai berbicara diidentikkan dengan orang yang bisa bekerja meskipun pendidikan formalnya rendah. Orang yang pandai berbicara identik dengan orang yang berani, sehingga mereka dianggap orang yang bisa melaksanakan fungsi pengawasan maupun fungsi aspirasi, sehingga mereka dianggap orang yang bisa membuat peraturan di desanya agar lebih baik.

Hasilnya, orang-orang yang duduk menjadi anggota BPD ternyata tidak bisa bekerja sesuai dengan fungsi maupun perannya. Berdasarkan wawancara dengan pemerintahan desa, mereka

menyatakan bahwa Anggota BPD hanya bisa menuntut honor uang rapat tetapi mereka tidak pernah memperoleh hasil rapat bahkan cenderung debat kusir yang dianggap mengganggu program desa.

Pembentukan BPD di desa Cahaya Negeri merupakan salah satu aturan yang harus dipenuhi dalam pemerintahan desa sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Seluma serta sesuai dengan ketentuan undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Sebelum dilakukan proses sosialisasi, pemerintah desa mengadakan musyawarah desa yang membahas tata tertib pemilihan anggota BPD serta pembentukan Panitia Pemilihan Anggota BPD. Media yang digunakan dalam sosialisasi dilakukan dengan sosialisasi pada pertemuan-pertemuan rutin yang dilaksanakan di setiap RT dan RW serta undangan rapat.

Setelah dilakukan sosialisasi, masing-masing RW menentukan calon anggota BPD. Kemudian, melalui musyawarah desa yang dihadiri RT, RW, Tokoh Masyarakat, Pemerintah Desa, Camat, serta Panitia Pemilihan Umum BPD dilakukan penetapan calon anggota BPD.

Mengenai proses terbentuknya BPD, KSD selaku Ketua BPD yang terpilih melalui musyawarah inter anggota BPD terpilih menyatakan secara proses sudah demokratis dan tersosialisasi kepada masyarakat Desa Cahaya Negeri. Ia mengungkapkan sebagai berikut:

“Rasanya dulu sewaktu pembentukan BPD sudah tersosialisasi dengan baik dan demokratis. Masing-masing RT mewakilkan warganya dan saya waktu itu mendapat suara yang terbanyak dalam rapat intern anggota BPD terpilih sehingga saya dijadikan ketua BPD.”

Hal ini juga dibenarkan oleh beberapa perangkat desa yang diwawancarai, salah satunya KSN, Kaur

Pemerintahan Desa Cahaya Negeri sebagai berikut:

“Masyarakat di sini sangat antusias sekali terhadap pembentukan BPD di desa ini. Menurut saya ini, alasan ini karena mereka memerlukan wadah untuk menampung aspirasi jika nantinya kepala desa melakukan penyelewengan-penyelewengan sehingga mereka bisa menilai kinerja pemerintahan desa. Dan saya pun sangat mendukung hal tersebut karena saya menilai bahwa pekerjaan yang saya lakukan juga perlu dinilai. Ya seperti presiden dan DPR sekaligus ini juga bisa menjadi contoh kecil dari sebuah negara sehingga nantinya tidak hanya menonton saja akan tetapi bisa juga mengkritisnya.”

Berdasarkan observasi dan wawancara dengan beberapa Ketua RT dan kepala dukuh/RW, penulis menjumpai pernyataan yang hampir serupa. Seperti diungkapkan WGN (Ketua RT 3 RW 1) menyatakan sebagai berikut:

“Pada awal pembentukan BPD, kami selaku pengurus RT mengumpulkan warga kami dan menimbang-nimbang untuk memilih siapa calon dan yang mau jadi duduk di BPD. Dan berdasarkan kesepakatan warga kami mewakilkan salah satu warga kami. Waktu itu suasana reformasi, jadi warga kami hanya memilih orang yang dianggap paling pandai berbicara. Namun pada perjalanannya mereka tidak bisa bekerja dengan baik, padahal setiap rapat mereka mendapat uang rapat”

Akar permasalahan kurang berfungsinya legislasi BPD dan kekecewaan masyarakat tersebut menurut dugaan peneliti mungkin berawal dari sosialisasi yang kurang atas peran dan fungsi BPD di Desa Cahaya Negeri.

Namun dugaan ini disanggah oleh Kepala Desa Cahaya Negeri:

“Sebelum kami membentuk BPD kami sudah menyampaikan fungsi dan peran BPD dan kami mengakui bahwa masyarakat kami memang kebanyakan berpendidikan rendah sehingga mungkin juga mereka memilih orang yang salah yang duduk sebagai anggota BPD.

Mengenai kurangnya sosialisasi pada saat pembentukan BPD pada masyarakat, TSN, anggota BPD Cahaya Negeri menjelaskan sebagai berikut:

“Kami dari para anggota BPD sangat menyayangkan terhadap kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pihak desa kepada masyarakat. Saya sendiri saja baru diberi pemahaman tentang apa, bagaimana kinerja BPD baru setelah kami jadi. Waktu itu saya belajar dari awal sekali, padahal mayoritas dari kami hanya berpendidikan SMP. Oleh karena itu BPD berjalan semampu kami. Saya sendiri saja tidak mudeng apalagi masyarakat?”

b) *Sikap Masyarakat terhadap Keberadaan BPD*

Seperti disebutkan sebelumnya sosialisai pemilihan anggota BPD kurang dipahami oleh masyarakat, sehingga mereka salah memilih orang dengan memilih orang yang pandai berbicara saja. Sikap masyarakat yang demikian tidak terlepas dari tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah dan kekecewaan masyarakat atas disharmoninya lingkungan desanya. Berdasarkan dokumen desa Cahaya Negeri, masyarakat desa Cahaya Negeri kebanyakan adalah SD sehingga mereka tidak memahami peran, fungsi, dan tugas BPD. Selain itu masyarakat desa Cahaya Negeri menginginkan desanya aman dan tentram. Oleh karenanya mereka menyikapinya agar orang-orang yang dianggap suka menuntut (protes) dan

selalu merasa tidak puas agar duduk menjadi anggota BPD. Hal tersebut diungkapkan oleh WGN sebagai berikut:

“Pada awalnya kami tidak ingin desa kami selalu saja ada demo atau isu-isu yang membuat masyarakat tidak tentram. Sebelum terbentuknya BPD, pada waktu itu di dalam obrolan tidak resmi dan rata-rata mereka mengatakan “Biarlah orang-orang yang pandai ngomong saja yang maju jadi BPD atau ben (biar) mereka merasakan jadi pengurus dan jadi sorotan masyarakat” dan pada waktu itu memang masyarakat tidak ingin ada kekisruhan di Cahaya Negeri.”

Sebenarnya pentingnya pendidikan formal untuk seseorang yang masuk menjadi anggota BPD sudah disadari sebagian penduduk yang memiliki pendidikan relatif tinggi, namun keengganan atau ketidakpedulian mereka untuk duduk menjadi anggota BPD menjadikannya mandul dalam fungsi legislasinya. Hal ini dikatakan oleh RTM, seorang tokoh masyarakat yang bekerja sebagai guru sebagai berikut:

“Menurut saya masalah pendidikan formal itu penting. Memang tidak menjamin orang yang berpendidikan tinggi bisa lebih pintar atau lebih baik pemikirannya, namun untuk sebuah lembaga di desa saya anggap penting. Mestinya BPD tulus SLTA, karena tugas-tugas dan kewajiban BPD kalau dilaksanakan sebetul-betulnya lumayan berat karena harus menetapkan atau membuat Perdes. Oleh karenanya dasar pendidikan setidaknya akan berpengaruh untuk mencermati peraturan-peraturan.”

Berdasarkan uraian di atas, sikap masyarakat yang menginginkan desanya harmonis dengan latar belakang pendidikan masyarakat yang rendah menjadikan mereka salah memilih orang

yang duduk menjadi anggota BPD. Hal ini menyebabkan anggota BPD yang terpilih juga memiliki SDM yang minim.

Selain sikap masyarakat terhadap BPD pada awal terbentuknya, setelah terpilih BPD memang terlihat vokal dan sering menyuarakan aspirasi masyarakat. Terutama masalah transparansi dalam APBDes, sehingga APBDes tidak pernah berhasil disetujui oleh BPD. Namun setelah mereka memahami tentang arti pentingnya APBDes, dan apa yang disuarakan BPD hanya sepotong-sepotong menjadikan masyarakat kecewa karena pembangunan di Desa Cahaya Negeri terhambat karena dana untuk pembiayaan pembangunan tidak segera dicairkan sebelum disetujui BPD (lebih jelas lihat pembahasan mengenai kemampuan BPD dalam formulasi kebijakan).

c) *Konflik Antara Pemerintah Desa dan BPD*

Sebagai calon tunggal dalam pemilihan kepada desa, SKN tidak ada lawan politik, namun konflik antara BPD dan Pemdes lebih menonjol di permukaan. Hal ini terutama dikarenakan adanya balas budi yang dianggap oleh anggota BPD tidak sesuai dengan nilai dukungan yang diberikan kepada SKN (lihat motif ekonomi anggota BPD).

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, sikap BPD yang mau menangnya sendiri, terutama Ketua BPD tanpa menjalankan prosedur formal pemerintahan desa menjadikan ketidakharmonisan antara BPD dan Pemerintah desa. Pada akhirnya setiap inisiatif yang dilakukan desa untuk membuat peraturan desa tidak pernah dijalankan, BPD hanya membahas secara sepotong-sepotong menjadikan perdebatan yang meresahkan masyarakat desa Cahaya Negeri yang pada akhirnya merembet sampai ke perangkat desa. Hal ini diungkapkan KSN, Kaur Pemerintahan Desa Cahaya Negeri sebagai berikut:

“Sebagai perangkat desa, kami sudah capek berurusan dengan BPD. Mereka mau menangnya

sendiri. Setiap peraturan desa atau APBDes yang kami ajukan selalu tidak selesai dibahas dan hanya sepotong-sepotong hingga meresahkan masyarakat. Tapi pada akhirnya setelah kami jelaskan kepada masyarakat, mereka memahami kami muncul opini di masyarakat untuk membubarkan BPD.”

d) *Sikap Pemerintah Desa dan Kecamatan*

Ketergesa-gesaan dan upaya untuk memenuhi kepentingan formal menjadikan sosialisasi dan rekrutmen yang dilakukan pemerintah desa dan kecamatan gagal membentuk BPD yang representatif, walaupun upaya-upaya yang dilakukan pemerintahan desa dan kecamatan dalam rangka pengembangan BPD sebenarnya sering dilakukan. Minimnya kualitas SDM, pemahaman, pengalaman organisasi, dan motif ekonomi sebagai faktor internal menjadikan BPD Cahaya Negeri tidak menjalankan fungsi legislasinya.

Sementara itu, menurut anggota BPD, pemerintah melakukan pembinaan BPD setelah mereka duduk menjadi anggota BPD. Mengenai hal ini terungkap dari penuturan Samirun sebagai berikut:

“Kami tahunya waktu itu BPD ya pemilihan langsung. Mengenai adanya tugas dan kewajiban setelah kami duduk sebagai anggota BPD. Memang benar pemerintah desa, kecamatan, maupun kabupaten mengirim kami untuk pembinaan maupun pelatihan tapi itu kan setelah kami jadi anggota. Sementara kami ini sebagian sudah sepuh-sepuh dan pendidikannya rendah sehingga tidak cepet mudeng peran dan Fungsi BPD”

Selain itu sebagai calon tunggal, SKN memunculkan nama-nama anggota BPD yang sebagian besar adalah pendukung utamanya dalam pemilihan kepala desa tanpa mempertimbangkan

kapasitas dan kapabilitasnya sehingga BPD yang terbentuk tidak representatif.

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa Badan Perwakilan Desa di Desa Cahaya Negeri Kecamatan Sukaraja Kabupaten Seluma tidak mampu melaksanakan tugas legislasinya karena:

1. Sebab-sebab internal BPD meliputi rendahnya SDM yang dimiliki anggota BPD, pemahaman terhadap fungsi dan peran BPD, pengalaman organisasi, dan motif ekonomi anggota BPD.
2. Sebab-sebab eksternal meliputi proses sosialisasi dan rekrutmen anggota BPD, Sikap masyarakat terhadap keberadaan BPD; konflik BPD dan Pemerintah Desa dan Sikap pemerintah desa dan kecamatan.

F. Implikasi

Berdasarkan kesimpulan, implikasi penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah desa perlu adanya sosialisasi yang matang kepada masyarakat sehingga rekrutmen menghasilkan anggota BPD yang memiliki kapabilitas dan kualitas SDM yang memadai untuk melaksanakan fungsi legislasi untuk menjalankan pemerintahan desa.

2. Bagi masyarakat perlu memahami fungsi dan peran anggota BPD sehingga mereka tidak salah dalam memilih anggota BPD dan aspirasi mereka bisa terwakili oleh mereka.

Daftar Pustaka

- Modeong, Supardan, 2001, *Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. PT. Tintamas Indonesia, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2005 tentang pemerintah desa.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun. 2014 Tentang Desa.