



Membenahi BPD untuk Memperkuat Desa



Dok. SMERU

Rangkuman Eksekutif

- Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU Desa) memberi kewenangan yang lebih luas dan anggaran lebih besar kepada desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.
- Penting untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan desa yang didasarkan pada prinsip-prinsip partisipasi, keterbukaan, dan akuntabilitas.
- Lembaga yang secara spesifik ditugasi UU Desa untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
- Hasil pemantauan menunjukkan bahwa peran BPD belum efektif karena rendahnya kapasitas dan pemahaman anggota BPD mengenai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) mereka.
- Catatan kebijakan yang membahas kondisi dan tantangan yang dihadapi BPD di sepuluh desa studi ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan peraturan turunan mengenai BPD.

Pergeseran Peran dan Kedudukan BPD dalam UU Desa

Menurut UU Desa, BPD “adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil penduduk Desa berdasarkan representasi wilayah dan ditetapkan secara demokratis” (Pasal 1).¹ Berbeda dengan peraturan sebelumnya, UU Desa (Pasal 23) dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 43/2014 (Pasal 1, Ayat 2) tidak lagi

mendudukan BPD sebagai penyelenggara pemerintahan desa.² Penyelenggara pemerintahan desa dalam UU Desa merujuk pada fungsi-fungsi eksekutif.³ Jadi, kedudukan BPD adalah sebagai “lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, namun tidak secara penuh mengatur dan mengurus desa” (Eko, 2015: 189).

Catatan kebijakan ini diterbitkan secara berkala berdasarkan Studi Tata Kelola Desa dan Pemberdayaan Masyarakat di sepuluh desa dalam lima kabupaten di tiga provinsi. Studi kualitatif ini dilaksanakan oleh The SMERU Research Institute dengan dukungan Bank Dunia pada periode September 2015 hingga April 2017.

Untuk fungsi BPD, selain (i) membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa (perdes) bersama kepala desa (kades) dan (ii) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, UU Desa menambahkan fungsi pengawasan terhadap kinerja kades (Pasal 55). Fungsi ini tidak ada dalam UU No. 32/2004 (Pasal 222) kendati PP 72/2005 menyebutkan bahwa BPD melakukan pengawasan terhadap perdes dan peraturan kades.

BPD seharusnya membahas dan menyepakati rancangan perdes bersama kades

Di desa-desa studi, pembahasan perdes perencanaan dan penganggaran selalu melibatkan BPD. BPD hadir dalam diskusi perencanaan sejak tingkat dusun. Kehadiran ini sebenarnya dapat digunakan untuk mengawal usulan warga sampai tingkat desa ketika pemerintah desa (pemdes) membahas Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) bersama BPD. Namun, BPD di lokasi studi belum memanfaatkan kesempatan ini. Mereka cenderung menerima saja rancangan yang diajukan pemdes.

Selain perencanaan dan penganggaran, desa-desa juga mengeluarkan perdes lain, misalnya tentang iuran warga, pungutan kebun desa, retribusi truk angkutan, dan kesehatan ibu dan bayi. Namun, tak satu pun rancangan perdes tersebut dibuat oleh BPD kendati UU Desa (Pasal 62) dan PP No. 43/2014 (Pasal 83, Ayat 2) membuka peluang untuk hal itu. Prosedur yang lazim terjadi adalah bahwa pemdes mempersiapkan rancangan, lalu mengundang BPD untuk membahasnya dalam musyawarah desa. Perdes baru ditetapkan setelah mendapat persetujuan BPD.

BPD di lokasi studi juga belum berinisiatif membahas rancangan perdes yang diajukan pemdes secara internal sebelum memberi masukan dalam musyawarah desa. Meski selalu hadir dalam sidang perumusan APBDes, BPD belum bisa mengomentari isi APBDes karena tidak mengerti struktur APBDes. Hal ini menunjukkan bahwa, meskipun ada ruang untuk bersikap kritis, kapasitas anggota BPD belum memungkinkan mereka untuk membahas substansi dokumen perencanaan dan penganggaran.

BPD seharusnya menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat

BPD di semua lokasi mengaku sudah menampung keluhan dan menyerap aspirasi warga melalui interaksi informal dan telah menyampaikannya kepada pemdes kendati bukan dalam forum resmi. Namun, menurut warga, BPD baru sekadar menampung keluhan dan aspirasi atau hanya membahasnya secara internal, seperti yang terjadi di salah satu desa di

Banyumas. Warga belum melihat tindak lanjut konkret dari pemdes sebagai akibat masukan BPD.

Ketiadaan tindak lanjut ini merupakan salah satu alasan mengapa warga lebih suka menyampaikan keluhan dan aspirasi langsung kepada perangkat desa, termasuk kepala dusun (kadus). Kadus setiap hari berkantor di desa sehingga keluhan warga bisa segera tersampaikan kepada pemdes, sedangkan BPD tidak. Hal ini membuat BPD di beberapa desa studi berinisiatif untuk hadir di kantor desa secara bergilir agar dapat bertemu secara rutin dengan pemdes dan dapat mempercepat penyampaian keluhan serta aspirasi warga. Selain itu, BPD juga dapat memperbarui informasinya mengenai perkembangan kegiatan pemdes.

BPD seharusnya mengawasi kinerja kepala desa

Peran yang justru paling banyak tidak dipahami BPD adalah pengawasan. Sebagian besar anggota BPD memahami pengawasan hanya sebatas pelaksanaan kegiatan pembangunan di desa. Pengawasan ini dilakukan bersama pemdes. Tidak ada pemahaman menyeluruh tentang apa yang harus diawasi dan bagaimana mengawasinya.

Pasal 61 UU Desa menyebutkan bahwa BPD berhak meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa (yang lebih dikenal sebagai Laporan Keterangan Pertanggungjawaban atau LKPJ) kepada pemdes. Pasal 51, Ayat 3, PP No. 43/2014 menegaskan bahwa LKPJ digunakan oleh BPD untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Namun, wewenang ini belum sepenuhnya dijalankan. Di Wonogiri dan Banyumas, musyawarah LKPJ dilakukan setiap tahun, tetapi masih sebatas formalitas karena belum terlihat tanggapan kritis dari BPD. Di Batanghari, musyawarah LKPJ baru pertama kali diselenggarakan pada Februari 2016, tetapi materinya baru diserahkan kepada BPD setelah musyawarah selesai. Sementara itu, di Merangin, musyawarah LKPJ belum pernah dilaksanakan. Anggota BPD di Merangin bahkan tidak mengetahui bahwa hal tersebut adalah hak mereka. Laporan yang ada di Merangin hanya laporan penggunaan dana yang dibacakan oleh kepala urusan umum pada saat musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes) pada Januari 2016. Hanya di Ngada tradisi musyawarah LKPJ paling nyata terlihat, yakni rutin dilaksanakan bahkan sebelum ada UU Desa.

Tantangan Umum yang Dihadapi BPD

Ada beberapa kendala yang saling terkait yang terjadi di semua desa studi. Pertama, rendahnya pengetahuan BPD mengenai UU Desa, terutama terkait tata kelola. Sampai saat ini belum ada pelatihan dan bimbingan teknis (bimtek)

Kotak 1. Pelaksanaan Musyawarah LKPJ di Dua Desa di Ngada

Hasil pemantauan di salah satu desa di Ngada menunjukkan bahwa BPD yang baru dipilih dan dilantik segera membuat terobosan. Menjelang pelaksanaan musyawarah LKPJ, ketua BPD proaktif meminta materi LKPJ dari sekretaris desa (sekdes). Biasanya materi tersebut diterima 1-2 hari sebelum pelaksanaan LKPJ. Namun, karena ketua BPD yang baru beberapa kali datang ke kantor desa, maka dokumen LKPJ bisa diperoleh dua minggu sebelum pelaksanaan musyawarah. Ini artinya ada waktu bagi BPD untuk menyampaikan materi LKPJ kepada warga desa dalam musyawarah di tingkat dusun. Pendapat warga yang dikumpulkan dari dusun dirapatkan lagi secara internal oleh BPD untuk disampaikan pada saat musyawarah LKPJ di desa.

yang secara khusus menyasar anggota BPD. Sebagian besar sosialisasi dan pelatihan hanya ditujukan bagi kades, sekdes, dan bendahara desa. Kalaupun melibatkan BPD, itu hanya sebatas pucuk pimpinannya.

Kedua, BPD tidak memahami tupoksinya, terutama fungsi pengawasan. Umumnya mereka sekadar menghadiri undangan pemdes. Di tingkat kabupaten, penerbitan peraturan mengenai tupoksi masih menunggu Peraturan Menteri Dalam Negeri (permendagri) mengenai BPD.

Ketiga, sulit menjangkau minat warga untuk menjadi anggota BPD karena kesibukan mereka sehari-hari, terutama di desa studi di Jawa Tengah dan Nusa Tenggara Timur. Di salah satu desa di Wonogiri, ada dua dusun yang terpaksa diwakili oleh warga dari dusun lain karena tidak ada yang bersedia menjadi anggota BPD. Sementara itu, di salah satu desa di Ngada, ada dua anggota yang sudah terpilih, tetapi tidak bersedia. Panitia terpaksa memilih lagi dari calon lain yang terdaftar. Karena kesibukan ini pulalah anggota BPD yang sudah terpilih sering tidak aktif dalam kegiatan di desa.

Selain tiga tantangan umum di atas, ada yang secara khusus terjadi di dua desa studi, yaitu tidak adanya anggota perempuan dalam BPD. Memang mayoritas BPD di desa-desa studi dibentuk sebelum berlakunya UU Desa.⁴ Aturan yang berlaku saat itu tidak mengharuskan adanya keterwakilan perempuan.⁵ Meski demikian, keterwakilan perempuan sudah terjadi pada BPD di delapan dari sepuluh desa studi. Ini berarti bahwa secara umum, desa-desa sudah sadar akan pentingnya keterwakilan perempuan. Namun, hal tersebut perlu dibuat mengikat sebagai keharusan yang diamanatkan oleh UU Desa.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Penilaian warga di atas menyisakan setumpuk pekerjaan rumah bagi para pengambil kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah, untuk membantu BPD memperbaiki kinerja dan citranya. Pembinaan BPD perlu segera dilakukan agar lembaga ini dapat dipercaya warga desa sebagai institusi demokrasi di desa, terutama dalam menyalurkan aspirasi warga dan melaksanakan pengawasan terhadap pemdes.

Untuk melaksanakan peran yang diamanatkan oleh UU Desa, BPD dituntut memiliki kapasitas yang memadai. Mereka perlu memahami, secara umum, isu tata kelola dan, secara khusus, substansi UU Desa. Aturan turunan mengenai tupoksi BPD yang sesuai dengan UU Desa sudah diamanatkan oleh PP No. 43/2014 (Pasal 79) sehingga perlu segera dirumuskan di tingkat nasional agar dapat menjadi acuan bagi peraturan di daerah.

Pelatihan dan bimtek khusus bagi seluruh anggota BPD perlu dimasukkan dalam regulasi tersebut, terutama mengenai struktur APBDes dan LKPJ. Selain itu, bimtek juga perlu mencakup struktur dan prosedur baku penyusunan perdes sehingga BPD mampu menginisiasi rancangan perdes sesuai aspirasi warga. Tanpa kemampuan ini, dikhawatirkan BPD hanya akan menjadi “stempel” pemdes.

Kotak 2. Rangkuman Penilaian Warga Desa terhadap BPD di Lokasi Studi

- Warga di dua desa di Ngada menaruh harapan pada anggota BPD yang baru terpilih. BPD dianggap sebagai lembaga penting untuk memperjuangkan aspirasi warga.
- Warga di dua desa di Wonogiri tidak melihat adanya perbedaan antara BPD dan pemdes. Mereka merasa bahwa kegiatan pemdes lebih konkret daripada kegiatan BPD.
- Warga di satu desa di Banyumas menganggap bahwa peran BPD masih minim, terutama karena ketua BPD kurang aktif. Di desa lainnya, warga menilai bahwa fungsi pengawasan BPD terhadap pemdes tidak berjalan.
- Warga di satu desa di Batanghari berpendapat bahwa anggota BPD dipilih karena uangnya, bukan karena kemampuannya. Di desa lainnya, BPD dianggap tidak berkinerja.
- Warga di satu desa di Merangin memandang bahwa anggota BPD tidak kompeten, sementara di desa lainnya, ketua BPD dianggap kurang demokratis dan kurang akomodatif terhadap warga.



Menuju Kebijakan Promasyarakat Miskin melalui Penelitian

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Jl. Cikini Raya No. 10A,
Jakarta 10330 Indonesia
Telp.: 6221-3193 6336;
Faks.: 6221-3193 0850
surel: smeru@smeru.or.id;
situs web: www.smeru.or.id

The SMERU Research Institute

Penulis:
Palmira Permata Bachtiar

Editor:
Gunardi Handoko

Desain dan Tata Letak:
Novita Maizir

©2016 SMERU
Untuk catatan kebijakan lainnya, silakan kunjungi www.smeru.or.id.



The SMERU Research Institute
@SMERUInstitute
The SMERU Research Institute
SMERU Research Institute

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Regulasi yang sedang disusun juga perlu memasukkan aturan yang lebih terperinci mengenai prosedur musyawarah LKPJ. Pengalaman di salah satu desa di Ngada bisa digunakan sebagai rujukan—BPD menampung penilaian warga terhadap LKPJ untuk disampaikan kepada pemdes. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 UU Desa yang menyebutkan bahwa kades wajib memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

Untuk menarik minat warga agar berpartisipasi dalam keanggotaan BPD, perlu dipertimbangkan sistem insentif berbasis kinerja. Insentif yang diberikan sebaiknya bukan semata-mata dalam bentuk gaji bulanan, melainkan dipecah menjadi gaji bulanan dan uang kehadiran dalam berbagai pertemuan. Hal ini diharapkan bisa mendorong keaktifan anggota BPD dalam menjalankan tupoksinya.

Pasal 58 UU Desa dan Pasal 72 PP No. 43/2014 telah mewajibkan adanya keanggotaan perempuan. Selanjutnya, hal ini perlu ditegaskan lagi dalam permendagri yang sedang disusun dan dalam peraturan di daerah. Keterwakilan perempuan dalam BPD akan mempercepat diakomodasinya kepentingan perempuan dan anak dalam pembangunan di desa. ■

Daftar Acuan

Eko, Sutoro (2015) *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Semangat dan Isi UU Desa*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi [dalam jaringan] <<http://pattiro.org/wp-content/uploads/2016/01/Buku-Anotasi-Undang-Undang-Nomor-6-Tahun-2014-Tentang-Desa.pdf>> [1 Juni 2016].

Pattiro (2015) *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) [dalam jaringan] <<http://pattiro.org/2015/09/buku-anotasi-undang-undang-nomor-6-tahun-2014-tentang-desa/>> [1 Juni 2016].

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah

Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No. 72/2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.



¹ Fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh BPD adalah musyawarah desa (Pattiro, 2015: 213).

² Dalam peraturan sebelumnya, baik UU No. 32/2004 (Pasal 200) maupun PP No. 72/2005 (Pasal 11), disebutkan bahwa BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa.

³ Penyelenggara pemerintahan desa mengandung pengertian “mengurus dan mengambil keputusan” mengenai desa (Eko, 2015: 187).

⁴ Di Wonogiri, BPD di dua desa dipilih pada 2012; di Banyumas pada 2013; di Batanghari pada 2011 dan 2013; dan di Merangin pada 2014. Hanya anggota BPD di desa studi di Ngada yang dipilih setelah berlakunya UU Desa, yaitu pada 2015 dan 2016.

⁵ UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 tidak mewajibkan keterwakilan perempuan.