

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### **A. Latar Belakang Masalah.**

Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik, dengan pembagian daerah yang terdiri dari ruang lingkup yang luas sampai yang terkecil yaitu Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota yang dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa, sebagaimana terdapat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menerangkan bahwa negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penerapan otonomi daerah dengan payung hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan daerah dari mulai Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota termasuk Desa sebagai lembaga pemerintah terkecil di bawahnya. Secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberlakuan Undang-Undang tersebut merupakan suatu tujuan untuk mencapai penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah yang berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan Pemerintahan Daerah mempunyai prinsip dasar yaitu Otonomi Daerah yang mana mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Stabilitas pemerintah tidak lepas dari peran pemerintahan desa karena desa mempunyai peran penting untuk kelangsungan hidup seluruh masyarakat negara. Secara umum pengertian desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 terdapat dalam Pasal 1 yang menyebutkan bahwa:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Desa menurut ketentuan umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, di desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislasi (menetapkan peraturan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama kepala desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut Pasal 1 ayat (4) Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa “ Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa, Pasal 5 menyebutkan:

- (1) Anggota BPD merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan keterwakilan perempuan yang pengisiannya dilakukan secara demokratis melalui proses pemilihan secara langsung atau musyawarah perwakilan.
- (2) Jumlah anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang.
- (3) Penetapan Jumlah anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memperhatikan jumlah penduduk dan kemampuan Keuangan Desa.

- (4) Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wilayah dalam desa seperti wilayah dusun, RW atau RT.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai badan legislatif di tingkat Desa sekaligus wakil dari Masyarakat Desa di beri kewenangan penuh untuk menerapkan budaya demokrasi di tingkat Desa, baik dalam hal pengawasan terhadap Pemerintah Desa maupun dalam hal penampung aspirasi Masyarakat Desa. BPD diharapkan menjadi wadah politik bagi masyarakat desa untuk menyampaikan idea tau gagasan mereka agar dapat terealisasi dalam pembangunan dan kebijakan yang ada di Desa. Hal ini dapat terealisasi apabila BPD sebagai lembaga legislatif di Desa, berperan aktif dalam hal pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis, demikian yang disebut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 Pasal 1 angka (4). Adapun fungsi BPD menurut Pasal 3 yaitu:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.



Tugas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menurut Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 adalah sebagai berikut:

- a. Menggali aspirasi masyarakat;
- b. Menampung aspirasi masyarakat;
- c. Mengelola aspirasi masyarakat;
- d. Menyalurkan aspirasi masyarakat;
- e. Menyelenggarakan musyawarah BPD;
- f. Menyelenggarakan musyawarah Desa;
- g. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
- h. Menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu;
- i. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- j. Melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa;
- k. Melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- l. Menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya; dan
- m. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan paparan diatas secara umum fungsi dan tugas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah:

- a. Legislasi
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- c. Pengawasan.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga desa yang menjadi mitra pemerintahan desa dalam menjalankan segala kebijakan yang harus dilaksanakan oleh desa. Pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan atas proses demokrasi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui pemilihan di tiap lingkungannya sebagai perwakilan yang dapat menyampaikan seluruh aspirasi serta keinginan masyarakat yang bersangkutan paut dengan

kesejahteraan sebagai dampak dari pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa sebagai lembaga eksekutif yang dibantu oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif dalam Pemerintahan Desa.

Berdasarkan ke tiga fungsi tersebut penulis hanya ingin melihat atau meneliti fungsi yang ke dua yakni menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Hal ini disebabkan karna aspirasi masyarakat merupakan langkah awal dalam pembuatan kebijakan ataupun pembangunan. Oleh sebab itu menurut penulis pengefektifan penampungan aspirasi masyarakat sangat penting untuk di teliti.

Dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat ini tentunya membutuhkan dukungan dari msyarakat desa. Karena dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan inilah arah pembangunan desa ditentukan. Karena itu sudah menjadi kewajiban pemerintahan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Partisipasi masyarakat akan lebih tinggi jika adanya dorongan dan himbuan dari Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Karena pada dasarnya merekalah yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sebagai pemberi dorongan bagi masyarakat akan pentingnya pembangunan.

Metode penampungan aspirasi masyarakat tidak sepenuhnya di jelaskan dalam peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu di butuhkan kreatifitas Badan Permusyawaratan Desa yang di beri amanat oleh peraturan perundang-undangan untuk mengefektifkan fungsinya dalam hal menampung aspirasi.

Dalam peraturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan salah satu fungsi BPD adalah menyerap aspirasi masyarakat dan menyampaikan aspirasi masyarakat desa tersebut kepada pemerintah desa. Pasal 36 menyebutkan:

- (1) BPD menyalurkan aspirasi masyarakat dalam bentuk lisan dan atau tulisan.
- (2) Penyaluran aspirasi masyarakat dalam bentuk lisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti penyampaian aspirasi masyarakat oleh BPD dalam musyawarah BPD yang dihadiri Kepala Desa.
- (3) Penyaluran aspirasi masyarakat dalam bentuk tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti penyampaian aspirasi melalui surat dalam rangka penyampaian masukan bagi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, permintaan keterangan kepada Kepala Desa, atau penyampaian rancangan Peraturan Desa yang berasal dari usulan BPD.

Kecamatan Kuantan Mudik merupakan salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Kuantan Singingi terdiri dari 24 Desa/Kelurahan yaitu: Pantai, Air Buluh, Lubuk Ramo, Koto Cengar, Seberang Cengar, Sangau, Banjar Padang, Lubuk Jambi, Koto Lubuk Jambi, Kasang, Aur Duri, Bukir Kauman, Sungai Manau, Saik, Pebaun Hulu, Pebaun Hilir, Kinali, Pulau Binjai, Seberang Pantai, Luai, Rantau Sialang, Banjar Guntung, Bukit Pedusunan dan Muaro Tombang.

Dalam penelitian ini penulis memilih Desa Pebaun Hilir sebagai lokasi penelitian, karena dalam pelaksanaannya Badan Permusyawaratan Desa di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi dalam menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat tidak efektif. Berikut ini adalah aspirasi masyarakat Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi:

Tabel 1.1 Aspirasi Masyarakat Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi.

No	Bentuk Aspirasi	Keterangan
1	Semua kegiatan yang menyangkut keuangan desa harus ada laporan tertulis.	Sebagian terealisasi yaitu laporan APBDes
2	Raskin harus tepat sasaran dan jangan sampai macet	Tidak terealisasi
3	Semenisasi jalan pemukiman	Terealisasi
4	Pembangunan 10 unit MCK	Tidak terealisasi
5	Pembangunan gedung posyandu	Tidak terealisasi
6	Balai pertemuan khusus warga	Tidak terealisasi

Sumber: Kantor Kepala Desa Pebaun Hilir, 2017.

Berdasarkan tabel diatas, terlihat cukup banyak aspirasi yang disampaikan masyarakat. Namun dalam kasus ini aspirasi yang seharusnya disampaikan kepada BPD tetapi masyarakat lebih cenderung menyampaikan aspirasinya langsung kepada pemerintah desa. Selain itu aspirasi masyarakat banyak yang tidak terealisasi.

Bagan 1.1 Struktur Organisasi BPD Pebaun Hilir.



Sumber: BPD Pebaun Hilir, 2017.



Berdasarkan hasil observasi penulis, dalam pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi mengalami beberapa kendala-kendala seperti:

1. Badan Permusyawaratan Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi jarang melaksanakan musyawarah desa. Sehingga, secara otomatis forum untuk menyerap aspirasi masyarakat desa tidak ada. Berdasarkan pengakuan dari tiga anggota BPD Pebaun Hilir dalam wawancara pra riset penulis dikediaman mereka masing-masing, mereka menyatakan selama menjabat sebagai anggota BPD tidak pernah mengikuti musyawarah desa dan musyawarah desa itupun tidak pernah ada. Pertemuan-pertemuan antara BPD dengan Pemerintah Desa yang dilakukan, hanya inisiatif dari Pemerintah Desa.
2. Masyarakat Desa Pebaun Hilir lebih banyak menyampaikan aspirasi mereka secara langsung kepada Pemerintah Desa dan bukan melalui anggota BPD. Berdasarkan hasil wawancara dengan 5 (lima) warga Desa Pebaun Hilir, tentang bagaimana cara mereka menyampaikan aspirasi mereka, 4 (empat) dari 5 (lima) warga desa tersebut menjawab: menyampaikan langsung aspirasi mereka kepada Kepala Desa atau Aparatur Desa, dan 1 (satu) orang menjawab menyampaikan kepada anggota BPD.

Berdasarkan pernyataan di atas diketahui bahwa masyarakat Desa Pebaun Hilir tidak mengetahui tugas dan fungsi BPD dan BPD tidak peduli terhadap aspirasi masyarakat. Idealnya jika memang masyarakat tidak mengetahui tugas

dan fungsi BPD, anggota BPD jangan hanya diam dan lepas tangan, ini adalah tanggung jawab mereka sebagai wakil dari Masyarakat Desa yang telah diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomer 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan salah satu fungsi BPD adalah menyerap aspirasi masyarakat dan menyampaikan aspirasi masyarakat desa tersebut kepada pemerintah desa baik itu dalam forum resmi (Musyawarah Desa, Musrembang, dll) maupun dalam forum tidak resmi.

Berdasarkan fenomena tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi”**.

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi ?

## **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung aspirasi masyarakat di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi.

### **2. Kegunaan Penelitian**

#### **A. Kegunaan Teoritis**

1. Sebagai bahan kajian studi banding antara pengetahuan yang sifatnya teoritis dengan kenyataan yang ada dilapangan tentang pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
2. Mengembangkan dan memperkaya pengetahuan serta wawasan penulis tentang pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi.

## B. Kegunaan Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan tentang pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Desa Pebaun Hilir Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi.
2. Bagi aktifitas akademika, penelitian ini dapat bermanfaat sebagai referensi dan sebagai bahan pertimbangan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian yang akan datang mengenai pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
3. Menjadi tambahan ilmu bagi pihak-phak yang membutuhkan, terutama untuk peneliti sendiri tentang pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.