

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan desa perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintah desa, potensi dan keanekaragaman desa, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada desa disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi desa dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Desa adalah salah satu perubahan yang fundamental yaitu terjadinya pergeseran struktur politik pemerintahan desa yang jauh berbeda dibanding sebelumnya untuk memperkuat dasar-dasar operasional pelaksanaan pemerintahan desa. Oleh sebab itu pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Terbentuknya Badan Permusyawaratan Desa juga bertujuan mendorong terciptanya partnership yang harmonis antara kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa sebagai wakil-wakil rakyat desa. Eksistensi lembaga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menurut pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memiliki fungsi dalam penyelenggaraan

pemerintahan desa untuk membahas dan menyepakati peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Penguatan BPD merupakan amanah dari UU Desa secara yuridis, tugas badan permusyawaratan desa mengacu kepada regulasi desa yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, fungsi kontrol yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diarahkan kepada upaya terselenggaranya pemerintah desa berkualitas, dinamis, transparan, baik dan bersih. Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, seharusnya membawa banyak perubahan yaitu, salah satunya terhadap peraturan daerah tentang produk hukum di desa. Produk hukum yang dimaksud adalah peraturan yang tertinggi yang ada di Desa yang dibuat secara bersama-sama oleh Kepala Desa dan BPD yang mendasarkan diri pada partisipasi masyarakat, sehingga peraturan daerah yang tidak sesuai lagi semangat dan substansinya tentang Produk Hukum di Desa perlu disesuaikan kembali.

Isyarat perubahan produk hukum di Desa harus disesuaikan dengan turunan UU Desa yaitu peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis peraturan di Desa. Dalam Pasal 3 Permendagri No 110/2016 disebutkan tujuan pengaturan BPD untuk mempertegas peran BPD dalam menjalankan fungsi dan perannya di era otonomi daerah, mendorong BPD agar mampu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan melakukan pengawasan kinerja kepala desa, membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa. Hal yang sangat penting dan menarik dalam struktur.

pemerintahan desa adalah hadirnya Badan Permusyawaratan Desa yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintahan Desa. Kehadiran Badan Permusyawaratan Desa yang menjadi unsur pemerintahan Desa yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan di tetapkan secara demokratis, dapat mengupayakan peningkatan kinerja kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah desa. Kembalinya fungsi kontrol atas kekuasaan eksekutif desa, yang selama ini didominasi oleh kepala desa, sekarang dijalankan oleh Badan Permusyawaratan Desa yang memberikan nuansa yang berbeda dalam kehidupan demokrasi di desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diharapkan menjadi wadah atau gelanggang politik baru bagi warga desa dalam membangun tradisi demokrasi, sekaligus tempat pembuatan kebijakan publik desa, serta menjadi alat kontrol bagi proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan keuangan ditingkat desa. Hal ini bisa terealisasi apabila Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai mitra Kepala Desa, berperan aktif dalam membangun desa bersama kepala desa dan masyarakat. Mencermati hal tersebut maka di butuhkan anggota-anggota BPD yang handal dalam berperan sesuai dengan fungsi, kedudukan, dan tanggung jawabnya. Kualitas BPD dapat diukur dari lima hal, yaitu kapabilitas, akseptabilitas, responsibilitas, sosiabilitas, dan akuntabilitas. Menurut (Dwiyanto, 2006; 51) harapan yang di inginkan oleh masyarakat adalah BPD sebagai lembaga perwakilan, salah

satu fungsi yang diemban anggota BPD adalah sebagai penyambung suara yang akan memperjuangkan keinginan, harapan dan kebutuhan dari masyarakat yang diwakilinya. Dalam kerangka pelaksanaan fungsi tersebut, maka anggota BPD diharapkan dapat memiliki respon yang baik terhadap aspirasi yang ada di masyarakat. BPD juga harus dapat menjadi sarana untuk menjembatani kepentingan masyarakat dengan pemerintah desa. Untuk menjalankan fungsi tersebut dengan baik, anggota BPD perlu memahami dan melaksanakan serta memfasilitasi masyarakat untuk menangkap aspirasi dari masyarakat.

Kembalinya fungsi kontrol atas kekuasaan eksekutif desa, yang selama ini didominasi oleh kepala desa, sekarang dijalankan oleh Badan Permusyawaratan Desa yang memberikan nuansa yang berbeda dalam kehidupan demokrasi di desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diharapkan menjadi wadah atau gelanggang politik baru bagi warga desa dalam membangun tradisi demokrasi, sekaligus tempat pembuatan kebijakan publik desa, serta menjadi alat kontrol bagi proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan keuangan ditingkat desa. Hal ini bisa terealisasi apabila Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai mitra Kepala Desa, berperan aktif dalam membangun desa bersama kepala desa dan masyarakat. Mencermati hal tersebut maka di butuhkan anggota-anggota BPD yang handal dalam berperan sesuai dengan fungsi, kedudukan, dan tanggung jawabnya. Kualitas BPD dapat diukur dari lima hal, yaitu kapabilitas, akseptabilitas, responsibilitas, sosiabilitas, dan akuntabilitas. (Dwiyanto, 2006; 51)

BPD sebagai lembaga perwakilan, salah satu fungsi yang diemban anggota BPD adalah sebagai penyambung suara yang akan memperjuangkan keinginan, harapan dan kebutuhan dari masyarakat yang diwakilinya. Dalam kerangka pelaksanaan fungsi tersebut, maka anggota BPD diharapkan dapat memiliki respon yang baik terhadap aspirasi yang ada di masyarakat. BPD juga harus dapat menjadi sarana untuk menjembatani kepentingan masyarakat dengan pemerintah desa. Untuk menjalankan fungsi tersebut dengan baik, anggota BPD perlu memahami dan melaksanakan serta memfasilitasi masyarakat untuk menangkap aspirasi dari masyarakat.

Pelaksanaan fungsi kotrol Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa Towara semenjak dilantik setelah di pilih oleh seluruh masyarakat Tuara secara demokrasi degan melalui tahapan pendaftaran, pemberkasan sampai pada penyampaian Visi dan Misi, serta program kerjanya masing-masing untuk meyakinkan kepada masyarakat, agar mereka bisa terpilih, pada ajang pemilihan tersebut. Dari momentum tersebut maka lahirlah sosok para pemimpin desa sebagai harapan masyarakat desa Tuara, yaitu untuk mengawal seluruh aspirasi masyarakat yang telah diamanatkan lewat Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Dalam kinerjanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa Towara pada awal-awalnya berjalan sangat efektif, untuk mengawal hajatan terhadap pembangunan desa dengan program 5 tahun dari masing-masing, semua program dalam pembangunan desa baik jangka pedek, menengah maupun jangka panjang, dan itu terlaksana sangat baik. Akan tetap setelah memasuki 1 tahun berjalan Badan

Permasyarakatan Desa (BPD) di desa Tuara, telah mengalami kemunduran pada kinerja, dan keaktifan mereka dari semua tugas dan fungsi tujuan seorang BPD. Dari hal inilah penulis melakukan observasi awal kepada masyarakat Tuara, karena sebagian masyarakat mulai protes terhadap BPD yang mulai tidak berfungsi lagi, dan dalam wawancara tersebut peneliti mewawancari Gulbudin Ramli selaku kepala pemuda desa Towara mengatakan sebagai berikut:

“ Badan Permasyarakatan Desa (BPD) di desa Towara dalam masa jabatan mereka suda 1 tahun berjalan, kami dari pemuda melihat seperti ada problem khusus baik seacara individu maupun kelompok di internal mereka dalam mengontrol maupun melakukan pengawasan terhadap Kepala Desa Towara. Bahkan sampai kami melakukan demostrasi protes kepada kepala desa, yang masa kepemimpinan mengalami masalah, yakni dari penganggaran sampai pada proses pembangunan tidak berjalan normal, namun Badan Permasyarakatan Desa (BPD) di desa Towara diam dan tidak memiliki taring dalam memberikan teguran atau pengasan dalam bentuk rapat maupun leawat lisan berdasarkan kewajiban atau fungsiny sebagai mana mestinya” (Gulbudin Ramli Wawancara, 22 mei 2022)”

Dari hasil wawancara observasi awal tersebut telah menunjukkan bahwa peran dari seorang anggota BPD sangat lemah dalam melakukan pengawasan dan pengontrolan. Yang semestinya kehadiran BPD di desa Towara mampu melakukan pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien.

Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja. Selain itu peneliti juga melakukan wawancara awal dengan tokoh adat desa Towara mengatakan sebagai berikut:

*Ma BPD oh kampung maraba mana bai macam pa nano infungi kawde, sama de nyawa hiwa-hiwa ka, ma kebijakan pa kades mana isalakade, ma BPD maririka, isamawa deo BPD kampug kadina aktif bahaya, ma kebijakan pa kades i sala-sala langsung, teka kawa langsung ma BPD rapat ia aka ma solusi yaarasi, kantor desa, de pa kades, apalagi masyarakat silapor ma kebijakan pa kades isala de ma bukti pa nanoka, bilasu ma BPD langusung ingamo bai, (BPD yang kami yang ada di dalam desa Towara ini, ketika dilahat secam kami tidak memiliki anggota BPD, dengan adanya kebijakan pa kades yang suda menyimpang, BPD diam dan tidak aktif, berbeda dengan BPD yang berada di desa tengga BPD aktif, jika kadesnya sala dalam mengambil kebijakan keliru atau memihak kepada yang lain, BPD langsung turun tangan dengan melakukan rapat di kantor desa bersama anggota deng kades, apalagi masyrakat telah malakukan pelaporkan kepada BPD dengan bukti-bukti yang telah dimiliki, maka anggota BPD tidak menunggu lama langsung mengambil kebijakan sebagai tugas dan fungsinya menyurati kepada pa kades untuk dilakukan rapat untuk mengkonfirmasi masalah yang telah dilaporkan oleh masyarakat agar dapat dicari solusi dan diselesaikan secara baik-baik” ( wawancara Taleh Toarah, 24 Mei, 2022)*

Berdasarkan hasil wawancara dari dua tokoh tersebut dia atas yakni tokoh pemuda dan tokoh adat desa Towara, penulis dapat melihat bahwa peran dan fungsi

seorang anggota BPD di Desa Towara dalam menjalankan tugasnya mengalami stagnasi atau mandet dan tidak aktif lagi, sehingga kebijakan yang keliru dilakukan oleh kepala desa tersebut tidak dilakukan evaluasi atau pengawasan dalam menyelesaikan masalah. Apakah seorang BPD tidak mengetahui peran dan fungsinya dalam menjalankan tugasnya, serta memiliki masalah secara internal dalam seorang anggota BPD itu sendiri, atautkah BPD takut kepada kepala desa karena memiliki kekuatan politik di tingkat kabupaten, sehingga BPD yang berada di desa Towara tidak berfungsi lagi. Padahal keberadaan seorang BPD desa Towara yaitu memberikan pengawasan seorang anggota BPD ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Selain itu juga ada beberapa kendala yang dihadapi oleh BPD yakni sarana prasarana yang kurang memadai bagi BPD untuk menjalankan fungsinya dengan baik, hal ini tentunya sangat berpengaruh dalam proses penjangkauan aspirasi masyarakat karena BPD kurang aktif di dalam mengadakan pertemuan dengan masyarakat, dan juga menghambat keaktifan dan inisiatif untuk mengajak masyarakat berdiskusi dan mengadakan pertemuan supaya lebih dekat dengan masyarakat untuk dapat mendengarkan secara detail segala keluhan maupun keinginan dari masyarakat,



adapun juga bahwa di desa towara hanya sebagian dari masyarakat yang berperan aktif dalam berproses maupun berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa hal ini dapat dilihat dari kurangnya partisipasi masyarakat dalam mengikuti pertemuan pada saat membahas peraturan desa serta di dalam pengawasan kinerja pemerintah desa BPD harus lebih berperan aktif dalam melakukan pengawasan terhadap segala aktifitas yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga dalam fungsi pengawasan ini benar-benar efektif untuk menciptakan pemerintah desa yang transparan dan akuntabel. Namun dalam kenyataannya pelaksanaan dari fungsi-fungsi ini masih belum dilaksanakan dengan sepenuhnya. Berdasarkan pengamatan dan informasi yang didapat dalam pengamatan awal di lapangan, menunjukkan bahwa peran Badan Permusyawatan Desa Towara dalam meningkatkan pelaksanaan pembangunan masih belum optimal. Persoalan lemahnya kinerja BPD dalam menjalankan fungsinya dalam aktivitas pembangunan di desa.

Berdasarkan dari latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dengan mengangkat judul penelitian yaitu” **Pelaksanaan Fungsi Kontrol BPD pada Penyelenggaraan Pemerintah Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halmahera Utara**“ agar terwujud sistem pemerintahan yang baik, dan memberikan pelayanan yang memadai terhadap masyarakat di desa sebagaimana yang di cita-citakan bersama.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas penulis dapat mengidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut.

1. Anggota BPD dan kepala desa tidak satu pemikiran dalam membangun desa, dan masing-masing mempertahankan idialisnya masing-masing
2. Lemahnya pengorganisasian. Sebagai sebuah lembaga, BPD tidak dikelola melalui mekanisme pengorganisasian yang baik. Dari pengamatan yang paling sederhana saja, hampir tidak ditemukan skema tentang struktur organisasi BPD. Pada hal yang lebih substantif, secara kelembagaan BPD kurang terlihat dalam mengorganisir para anggotanya, sehingga para anggota BPD terkesan bekerja secara asal-asalan. Dari keseluruhan keanggotaan BPD yang ada, pada umumnya hanya sedikit saja dari anggota BPD yang aktif. Bahkan ada BPD yang aktif hanya ketuanya saja
3. BPD Desa Towara perlu dilakukan pelatihan dan pembinaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan aturan yang berlaku.
4. Lemahnya fungsi BPD juga karena secara kelembagaan BPD tidak didukung oleh staf yang mengelola sekretariat. Ketiadaan staf dan kesekretariatan menyebabkan BPD tidak dikelola secara baik sebagai sebuah lembaga. Hal ini berbeda dengan pemerintah desa yang memiliki struktur kelembagaan yang jelas, termasuk dukungan staf dan kesekretariatan. Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa skema struktur Pemerintah Desa digambarkan secara jelas, dimana Pemerintah Desa didukung dengan Sekretariat Desa yang diketuai oleh Sekretaris Desa yang membawahi para Kepala Urusan

5. BPD Desa Towara tidak menjalankan visi dan misi maupun program kerja saat melakukan kampanye politik saat momentum pemilihan BPD
6. Anggota BPD Desa Towara hampir mayoritas lulusan SMP dan SMA sehingga minim kapasitas personal yakni secara individual, anggota BPD tampak kurang memiliki kapasitas yang memadai terkait langsung dengan fungsinya. Sebut saja misalnya, dalam fungsinya sebagai pembahas rancangan Perdes, anggota BPD semestinya memiliki kemampuan dalam bidang legal drafting. Namun dalam kenyataannya, hampir dapat dipastikan bahwa sebagian besar anggota BPD tidak memiliki kemampuan tersebut. Dengan demikian rancangan Perdes lebih banyak berasal dari kepala desa. Dalam hal pengawasan kepala desa, banyak anggota BPD yang kurang memahami konsep pengawasan yang sesungguhnya, sehingga yang dilakukan hanyalah pengawasan secara parsial, yakni sebatas mengawasi pembangunan fisik. Pada hal yang paling mendasar, banyak juga ditemui anggota BPD yang kurang cakap dalam berkomunikasi. Padahal sebagai
7. penyalur aspirasi masyarakat, anggota BPD semestinya memiliki kemampuan komunikasi yang mumpuni, bahkan sampai pada tingkat dapat mempengaruhi orang lain.
8. BPD Desa Towara hanya beberapa orang yang terlibat saat dalam penyusunan anggaran PBDS desa Towara
9. BPD Desa Towara tidak mampu melakukan protes dan mengevaluasi program kerja dari kepala desa

10. BPD Desa Towara tidak sering melakukan rapat dengan masyarakat untuk mengetahui apa yang menjadi aspirasi atau keluhan masyarakat desa Towara dan BPD Desa Towara tidak menguasai regulasi atau aturan yang dimilikinya, dan apatis atau acuh tau dengan kebijakan pemerintah desa, yang terpenting setiap bulan mendapatkan gaji.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah tersebut di atas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran Anggota BPD terhadap pelaksanaan fungsi kontrol pada penyelenggaraan Pemerintah di Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halimahera Utara?
2. Bagaimana dampak dari pelaksanaan fungsi kontrol dan pengawasan BPD terhadap efektivitas penyelenggaraan Pemerintah di Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halimahera Utara?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan Peran Anggota BPD terhadap pelaksanaan fungsi kontrol pada penyelenggaraan Pemerintah di Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halimahera Utara
2. Untuk mengetahui dampak dari pelaksanaan fungsi kontrol dan pengawasan BPD terhadap efektivitas penyelenggaraan Pemerintah di Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halimahera Utara

## **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang dapat diperoleh dari adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi program studi pendidikan pancasila dan kewarganegaraan untuk memberikan referensi dalam pengkajian tentang pelaksanaan fungsi kontrol BPD pada penyelenggaraan pemerintah Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halmahera Utara.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam dunia pendidikan dan bagi pengembangan ilmu pendidikan pancasila dan kewarganegaraan terutama mengenai pelaksanaan fungsi kontrol BPD pada penyelenggaraan pemerintah Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halmahera Utara.
- c. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian-penelitian yang relevan selanjutnya

### **2. Manfaat Praktis**

- d. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah koleksi bacaan sebagai sumber acuan dalam meningkatkan dan menambah wawasan pengetahuan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi kontrol BPD pada penyelenggaraan pemerintah Desa Towara Kecamatan Galela, Kabupaten Halmahera Utara.
- a. Penelitian ini digunakan untuk memenuhi syarat dalam rangka menyelesaikan studi dan untuk menambah pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam terjun

kelengkapan dengan masalah yang akan diteliti dan dijadikan bekal untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya di Universitas khairun Ternate Program Studi Pendidikan pancasila dan Kewarganegaraan.