

ASPA Indonesia International Seminar
and IAPA Annual Conference 2012



ASPA INDONESIA
for governance reform



Dr. M. R. Khairul Muluk, S.Sos, M.Si. (Ed.)

Innovative Governance Proceedings



ASPA Indonesia International Seminar
and **IAPA** Annual
Conference **2012**

Proceeding
INNOVATIVE GOVERNANCE

Editor:

Dr.M.R. KhairulMuluk,S.Sos.,M.Si



Published by:

UB Press and Faculty of Administrative Science

University of Brawijaya



Innovative Governance

ISBN : **978-602-203-444-5**

Copyright @ June, 2013

Published by :



Universitas Brawijaya Press (UB Press)

Veteran St., Malang 65145 Indonesia

Phone: 0341-551611 Ext. 376

Fax: 0341-565420

e-Mail: ubpress@ub.ac.id, ubpress@gmail.com

<http://www.ubpress.ub.ac.id>

Kata Pengantar

Puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas terselesainya *Proceeding* Konferensi Nasional “*Innovatie Governance*”. *Proceeding* yang merupakan kumpulan dari makalah (*paper*) konferensi ini, merupakan kegiatan yang diselenggarakan dalam rangkaian ASPA Indonesia International Seminar and IAPA Annual Conference pada Juni 2012 yang lalu. Seminar yang mengusung konsep Innovative Governance ini membahas fenomena-fenomena dalam administrasi publik baik secara teoritis maupun praktis yang terbagi menjadi enam (6) tema besar, meliputi: Ideologi dan Kepemimpinan, Kebijakan Publik, Manajemen Publik, Kesejahteraan Sosial, *Public Services and Utilities*, serta *Community, Sustainable and Development*.

Kepemimpinan dan Ideologi membahas mengenai peran kepemimpinan yang efektif dalam pembangunan. Kebijakan publik berbicara mengenai implementasi kebijakan di beberapa substansi kebijakan, aktor-aktor kebijakan serta dinamika kebijakan. Manajemen publik menyajikan berbagai pembahasan mengenai pengelolaan organisasi publik dalam upaya menjamin kualitas pelayanan publik. Hal ini terkait juga dengan perencanaan, pengorganisasian serta pengendalian fungsi manajemen publik. Kesejahteraan sosial (*social welfare*) menyangkut pembahasan mengenai upaya memberikan jaminan kesejahteraan kepada masyarakat seperti melalui asuransi maupun konsep zakat. *Public Services and Utilities* membahas mengenai pengembangan pelayanan public melalui pembangunan infrastruktur (ekonomi, sosial), jejaring sosial serta kinerja pelayanan itu sendiri. Sedangkan tema *Community, Sustainable and Development* mengangkat mengenai upaya membangun masyarakat di berbagai sisi (ekonomi, sosial dan lingkungan) baik melalui *empowerment*, *environmental management* maupun partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak yang bersifat membangun selalu kami harapkan demi kesempurnaan buku ini. Akhir kata, kami sampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah berperan serta dalam penyusunan jurnal ini dari awal sampai akhir. Semoga Allah SWT senantiasa meridhai segala usaha kita. Amin.

Ketua Umum

ASPA Indonesia International Seminar and IAPA Annual Conference 2012

Dr. M. R. KhairulMuluk, M.Si

Daftar Isi

| | |
|--|-----|
| Kata Pengantar | v |
| Daftar Isi | vii |
| Kepemimpinan Berbasis Budaya Kinerja Tinggi Pada Organisasi Publik Desna Aromatica | 1 |
| Pembangunan Free Idea di Indonesia Heru Nurasa, Yogi Suprayogi Sugandi, Asep Sumaryana | 9 |
| Quo Vadis Pendidikan Demokrasi Di Indonesia Mustiqowati Ummul Fithriyyah | 19 |
| Gagasan Kebijakan Dari Perubahan Kultur, Kewenangan Dan Kepemimpinan Walikota Tamrin | 29 |
| Resep Sukses Untuk Pemerintahan Inovatif di Indonesia Yuni Budiastuti | 39 |
| PUBLIC POLICY | |
| Stakeholder Dalam Proses Negosiasi Kebijakan Relokasi Ibukota Kecamatan Studi Kasus Kecamatan Batulanteh Kabupaten Sumbawa Amrullah | 51 |
| Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Sebagai Kebijakan “Kelas Dua” Dalam Pembangunan Kota: Kasus Kota Makassar Andi Luhur Prianto | 67 |
| Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahandi Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau Febri Yuliani | 79 |
| Diskresi Birokrasi Pemerintahan Dan Korupsi Haniah Hanafie | 91 |
| Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik: Analisis Peluang dan Ancaman Dengan Pendekatan Model Edwards III, di Kota Palembang Hardiyansyah | 103 |
| Potret Kebijakan Berbasis Good Governance Hendri Koeswara | 117 |
| Dinamika Politik dalam Kebijakan Anggaran (Studi Kepentingan Politik Budget Actors dalam Pembahasan APBD Provinsi Jawa Timur 2010) Hermanto Rohman | 129 |
| Kebijakan Tribina Cita Kota Malang : Kajian Implementasi Dalam Perspektif Ekologi Administrasi Publik Mochammad Makmur | 144 |

| | |
|---|-----|
| Implementasi Program Sertifikasi Guru dalam Peningkatan Mutu Pendidikan Nur Hafni | 125 |
| Kebijakan Anggaran Pemilu Kada: Wajah Reformasi Birokrasi Di Daerah (Studi: Perumusan Kebijakan Anggaran PemiluKaDa Sumatera Barat) Rozidateno Putri Hanida | 143 |
| Dinamika Pengembangan Kebijakan Publik yang Demokratis Rutiana Dwi Wahyuningsih | 154 |
| Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Terhadap Pengusaha Kecil di Indonesia Titi Muswati Putranti | 163 |
| Kajian Kebijakan Diklat Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Pemda Provinsi Kalimantan Tengah Wisber Wiryanto | 187 |
| Perpaduan Logika, Etika, dan Estetika Dalam Kebijakan Publik yang Populis Yuli Tirtariandi El Anshori | 211 |
| PUBLIC MANAGEMENT | |
| Pengaruh Kualitas Audit Internal Terhadap Efektivitas Sistem Pengendalian Internal, Dengan Efektivitas Tindak Lanjut Sebagai Variabel Pemoderasi Dityatama | 219 |
| Telaah Implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik Sebagai Wujud Penerapan Prinsip Good Governance Eko Sakapurnama, Lina Miftahul Jannah, Muh Azis Muslim, Nurul Safitri | 229 |
| Strategi Dan Inovasi Pemerintah Menghadapi Dampak Demokrasi: Kasus Konflik Etnis Enceng | 243 |
| Kerja Sama Antarpemerintah Daerah di Bidang Penataan Ruang (Studi Kasus: Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangareng, Bekasi, Puncak, dan Cianjur) Lina Marlia | 250 |
| Desentralisasi Dan Efektivitas Pemerintahan Daerah: Studi Efektifitas Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Maros Melalui Pendekatan Competing Values Muh. Tang Abdullah | 261 |
| Mekanisme Hubungan Parpol Dan Birokrasi Dalam Sistem Politik Indonesia Piers Andreas Noak | 273 |
| Partisipasi Masyarakat Tingkat Kelurahan Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Garut Kota Kabupaten Garut RD. Ahmad Buchari | 283 |
| Strategi Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Kawasan Perbatasan Negara (Studi Kasus Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat) Rusdiyanta | 293 |
| <i>Governance Policy</i> dalam Aplikasi E-Government pada Layanan Publik di Daerah (Studi Kasus Pengembangan E-Government Pemerintah Kota Denpasar) Tedi Erviantono | 309 |

| | |
|---|-----|
| Nilai Budaya dalam <i>Human Governance</i> Wewen Kusumi Rahayu | 315 |
| Bureaucracy And Corruption: An Overview Of Cultural Perspective Sri Weningsih | 321 |
| Inovasi di Pemerintahan Daerah: Bagaimana Dapat Menang di “Lautan Berdarah?” (Innovation In Local Government: How To Win In “Red Ocean?”) Irwan Noor dan Sjamsiar Sjamsuddin | 329 |
| SOCIAL WELFARE | |
| Prospek Pengembangan Asuransi Bencana Mikrodi Indonesia Arif Budi Rahman | 338 |
| Model <i>Collaborative Governance</i> Dalam Pengelolaan Zakat (Untuk Mencapai Target Mdns Dalam Bidang Kemiskinan) Faizatul Ansoriyah | 347 |
| PUBLIC SERVICES & UTILITIES | |
| When Democratic Values Meet Public Service(Ketika Nilai-nilai Demokrasi Bertemu dengan Pelayanan Publik) Bambang Irawan | 239 |
| Pengembangan Pelayanan Publik Di Tingkat Desa/Kelurahan Studi Pada Desa dan Kelurahan di Kecamatan Setu Kota Tangerang Selatan Bambang Pujiyono | 244 |
| Pemanfaatan Jejaring Sosial Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat Dedi Rianto Rahadi | 254 |
| Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik dalam Perspektif Governance Kristina Setyowati | 265 |
| Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Pada Keluarga Miskin di Puskesmas Kecamatan Cilandak Kota Administrasi Jakarta Selatan” Kuswara E Kusdianto | 277 |
| Diskriminasi Waria dalam Memperoleh Pelayanan Publik Dasar: Tinjauan dari Perspektif Human Governance Sri Yuliani | 301 |
| Pelayanan Publik pada Kondisi Turbulensi Togar Arifin Silaban | 309 |
| COMMUNITY, SUSTAINABLE & DEVELOPMENT | |
| Model Pengelolaan Air Berbasis Komunitas (Studi Pengelolaan Air Oleh Kelompok Masyarakat di Lereng Gunung Kawi Desa Sumber Urip Kabupaten Blitar) Anwar | 323 |
| Revitalization of Family Planning Extension Program (A Case Study from Purbalingga District) Dyah Retna Puspita and Slamet Rosyadi | 335 |

| | |
|---|-----|
| Pengaruh Pemberdayaan Terhadap Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Depok Jawa Barat Dr. Muh Kadarisman | 343 |
| Pemberdayaan Diri Masyarakat Miskin Melalui Modal Sosial (Studi di Kecamatan Alang-Alang Lebar Palembang) Siti Rohima | 355 |
| Analisa Pola Keterwakilan Masyarakat Dalam Badan Permusyawaratan Desa Susanti | 377 |
| Manajemen Penyediaan Air Bersih Berbasis Komunitas Di Kota Bandung Tomi Setiawan | 383 |
| Konsep Keadilan terhadap Hak-Hak Minoritas di Era Otonomi Daerah (Studi pada Tanah Konflik di Bulukumba, Sulawesi Selatan) Meita Istianda | 393 |

Analisa Pola Keterwakilan Masyarakat Dalam Badan Permasyarakatan Desa

Susanti

Universitas Terbuka
susanti@ut.ac.id

Abstrak: *Badan Permasyarakatan Desa (BPD) merupakan lembaga perwakilan di tingkat desa yang berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Fenomena menunjukkan bahwa peran BPD dalam mewadahi aspirasi di tingkat grassroot ternyata tidak berjalan sesuai harapan. Peran BPD hanya sebagai lembaga formal untuk melegalkan produk peraturan desa. Kajian ini menjadi penting mengingat pemberdayaan masyarakatlahir dari tingkat lokal/desa. Permasalahannya adalah bagaimana pola keterwakilan masyarakat dalam BPD agar produk-produk legislasi yang dihasilkan desa mewadahi aspirasi masyarakat. Permasalahan ini dianalisis dengan menggunakan teori peran dan teori perwakilan politik. Analisis pola keterwakilan BPD ini meliputi mekanisme penyaluran aspirasi warga, pola hubungan wakil dan terwakil, serta tanggapan wakil terhadap warga. Adapun manfaat kajian ini adalah mendeskripsikan pola keterwakilan masyarakat dalam BPD.*

Analisis ini menemukan bahwa produk legislasi BPD dalam bentuk peraturan desa belum mencerminkan aspirasi masyarakat. Produk yang dihasilkan baru bersifat rutin dan mengatur, artinya peraturan desa ini sifatnya baku dan harus ada. Inisiatif peraturan desa lebih banyak dari kepala desa, dan belum mencerminkan kemandirian BPD dalam memberdayakan warga. Keterwakilan BPD melalui pola pengangkatan ini secara psikologis mempengaruhi pola hubungan antara BPD dengan kepala desa sebagai mitra kerja. Tanggapan BPD terhadap isu yang berkembang di masyarakat seringkali di filter oleh kepentingan individu atau kelompok, seringkali isu lokal tidak dibahas dalam rapat-rapat BPD. Oleh karena itu sulit diharapkan di tingkat demokrasi yang benar-benar bisa mewadahi aspirasi warga, akibatnya lahir demokrasi struktural yang sifatnya statis di tingkat lokal. Tipe perwakilan yang terjadi dalam BPD ini mengarah padatipe wali, di mana pola komunikasi antara wakil dan warga masih sebatas hubungan formal. BPD yang seharusnya menggerakkan masyarakat masih terbelenggu oleh pola hubungan formal.

KataKunci: *BPD, Pemberdayaan Masyarakat, Pola Keterwakilan, Tipe Wali, dan Demokrasi Struktural*

Pendahuluan

Desa merupakan salah satu komponen dimensi struktural penyelenggaraan otonomi daerah yang memegang peran penting dalam pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat (baca: desa) merupakan faktor penting dalam upaya mentransformasikan semua potensi pertumbuhan desa menjadi kekuatan nyata. Hal ini penting untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai serta kepentingan yang ada pada seluruh aspek kehidupan

desa. Ditinjau dari struktur organisasi pemerintahan, desa sebagai organisasi pemerintahan terendah selain berperan dalam penguatan ekonomi rakyat, pematangan budaya, dan pemantapan agama; desa juga harus diberdayakan seoptimal mungkin. Mengingat peran strategis desa yang berhadapan langsung dengan masyarakat, maka pemberdayaan ini penting untuk membangun kemandirian dan memperkuat posisi *bargaining* desa ketika berhadapan dengan kepentingan atau kekuatan supra desa.

Pemberdayaan desa dapat dilakukan dengan berbagai cara, di antaranya mengoptimalkan peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang dalam tugasnya bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Secara legal, Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki desa, dan otonomi desa ini dijalankan bersama oleh pemerintah desa dan BPD sebagai perwujudan demokrasi. UU No. 32/2004 menyatakan bahwa:

“Otonomi desa adalah hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.

Secara formal juga diatur bahwa keanggotaan BPD terdiri dari wakil penduduk yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Wakil yang dimaksud dalam hal ini adalah penduduk desa yang memegang jabatan seperti: Ketua RW, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD dengan masa jabatan 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Posisi strategis BPD sebagai wakil masyarakat ini sangat ideal bila dapat menggunakan wewenangnya untuk kemaslahatan masyarakat.

Salah satu indikator kinerja BPD dalam menggunakan wewenang ini dapat dilihat dari jumlah produk Peraturan Desa yang dihasilkan. Permasalahannya sebagian besar produk kebijakan desa yang bersifat mengatur dalam bentuk Peraturan Desa ini sifatnya hanya mendasar. Misalnya: Peraturan Desa tentang Penetapan APBDesa, Peraturan Desa tentang Pertanggungjawaban Kepala Desa, Peraturan Desa tentang Lomba Desa, dll. yang sifatnya belum menyentuh pemberdayaan masyarakat.

Keanggotaan BPD ini dapat dianalogikan sebagai wakil rakyat yang diangkat; yang secara tidak langsung merupakan cermin demokrasi di tingkat *grassroot* selain pilkades. Padahal sistem pada tataran mikro ini bila dibenahi, maka akan lebih menyentuh langsung pemberdayaan masyarakat karena BPD lah yang setiap hari bersentuhan dengan masyarakat. Makalah ini berusaha menganalisis pola keterwakilan masyarakat dalam BPD.

Pola Keterwakilan Masyarakat

Perwakilan politik menurut Alfred de Gracia dalam Sanit (1985:1) menyatakan adanya hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. BPD merupakan merwujudan konsep perwakilan rakyat, yang keanggotaannya ditetapkan secara musyawarah dan mufakat. Rakyat sebagai pihak yang diwakilkan bertempat tinggal di suatu daerah tertentu (RW), sedangkan wakil adalah penduduk desa yang memegang jabatan seperti: Ketua RW, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya. Lebih lanjut Pitkin dalam Surbakti (1992:174) membedakan adanya dua tipe

perwakilan rakyat ditinjau dari segi keterkaitan antara wakil rakyat dan keinginan rakyat, yaitu:

1. Perwakilan tipe delegasi (*mandat*), yang berciri adanya wakil rakyat sebagai corong keinginan rakyat. Wakil harus menyuarakan apa saja keinginan rakyat yang diwakili, dan sama sekali tidak memiliki kebebasan untuk berbicara lain dari apa kehendak konstituen. Kehendak konstituen ini diketahui melalui kontak langsung secara periodik. Keinginan yang harus diikuti wakil rakyat adalah suara mayoritas konstituen. Bila dalam pengambilan keputusan, wakil rakyat tidak sependapat dengan keinginan pemilihnya; maka wakil mempunyai pilihan untuk mengikuti keinginan pemilih atau mengundurkan diri.
2. Perwakilan *trustee (independen)*, berciri adanya wakil rakyat dipilih berdasar pertimbangan bahwa yang bersangkutan memiliki kemampuan mempertimbangkan secara baik (*good judgment*). Ada kebebasan dalam berpikir dan bertindak untuk memperjuangkan kepentingan rakyat.

Secara praktik jarang terjadi kedua tipe ini diterapkan secara murni.

Gelbert Abcarian dalam Sanit (1985:228-229) menyatakan adanya 4 tipe hubungan antara si wakil dengan wakilnya, yaitu: 1) wali (*trustee*), 2) utusan (*delegate*), (3) *politico*, dan 4) *partisan*. Tipe wali (*trustee*), wakil cenderung bertindak bebas atas nama kepentingannya sendiri sehingga seorang anggota BPD dapat mempergunakan pertimbangan dan kepentingannya sendiri untuk memberikan persetujuan pada proses pengambilan kebijakan desa. Berbeda dengan tipe utusan (*delegate*) yang mengharuskan anggota BPD mengadakan konsultasi secara kontinu kepada pihak yang diwakilinya. Tipe *politico* merupakan gabungan tipe wali (*trustee*) dan utusan (*delegate*) di mana orientasi wakil disesuaikan dengan isu yang dihadapi; sedangkan tipe *partisan*, wakil cenderung berorientasi kepada organisasi politik yang menggerakkan dukungannya.

Lebih lanjut seorang wakil menurut Sanit (1985) mempunyai fungsi sebagai: (1) Pembuat peraturan, (2) Keuangan, (3) Pengawasan, dan (4) Pemilihan Pejabat. Selanjutnya Eulau dan Wahlke (1978:74) menyatakan pentingnya mekanisme penyusunan kebijakan dalam *The Simple Demand-Output Model*, di mana *core* analisis badan perwakilan terletak pada proses komunikasi antara berbagai bentuk kepentingan yang terjadi. Kebijakan menurut Eulau dan Wahlke dihasilkan karena adanya permintaan/*interest*/aspirasi masyarakat sebagai input proses kebijakan. Lebih lanjut terkait dengan keterwakilan ini, Sanit (1985) menyatakan bahwa tanggapan wakil terhadap *interest* juga perlu diperhatikan. Ada 4 komponen tanggapan wakil untuk membangun keterwakilan politik secara komprehensif, yaitu tanggapan dalam bidang:

1. kebijakan, berkaitan dengan hubungan wakil dan terwakil dalam pilihan kebijakan yang didukung oleh wakil, terkait pula tuntutan/kehendak terwakil dengan tingkah laku resmi wakil.
2. pelayanan, pelayanan berkaitan dengan keuntungan yang mungkin diberikan oleh wakil terhadap terwakil. Untuk itu wakil perlu mengetahui keinginan terwakil melalui kontak langsung/tidak langsung. Kontak-kontak ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai terwakil, dan inilah yang disebut tanggapan wakil bidang pelayanan.
3. pengalokasian kebutuhan publik, tanggapan wakil dilihat dari keuntungan yang mungkin diterima terwakil dari keputusan yang dibuat oleh wakil. Keuntungan tersebut lazimnya

diwujudkan oleh pelaksanaan kebijakan yang didukung oleh wakil, dan tentunya keuntungan ini ada yang dapat dinikmati kolektif.

4. simbol-simbol. dimaksudkan supaya terwakil merasakan keterwakilan politik oleh wakil yang dipercayainya. Hubungan psikologis antara wakil dan terwakil ini bermanfaat untuk mengukuhkan serta mengembangkan keakraban antara wakil dan terwakil. Oleh karena itu wakil berusaha memperlihatkan hubungan simbolik antara sikap dan keputusannya dengan terwakil terhadap semua fokus perwakilan yang dikembangkan.

Ke-4 komponen tanggapan ini dipengaruhi komunikasi antara wakil dan terwakil untuk membangun rasa saling memahami, sehingga tidak menimbulkan ketimpangan atau kesenjangan perwakilan. Kontak antara wakil dan terwakil ini dipengaruhi fokus dan corak perwakilan.

Analisa Pola Keterwakilan Masyarakat

Salah satu fungsi utama BPD adalah penyalur aspirasi masyarakat, sehingga anggota BPD diharapkan dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam bentuk Peraturan Desa. Tugas legislasi yang harus dilakukan BPD ini seharusnya dilakukan melalui proses penjangkaran aspirasi masyarakat terlebih dahulu, agar kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Tugas menjaring aspirasi masyarakat ini dilakukan dengan tujuan untuk menjajagi informasi, isu, dan fakta yang ada di masyarakat, mendiskripsikannya, serta memaparkannya. Fungsi ini akan berjalan runtut bila terwakil di tingkat *grassroot* sadar dan dapat menyalurkan aspirasinya kepada wakil. Hal ini dapat disalurkan melalui berbagai cara, misalnya dalam rapat RW, kelompok-kelompok pengajian, posyandu, pertemuan karang taruna, dsb. Permasalahannya adalah apakah sarana-sarana pertemuan informal ini masih dipelihara dengan baik di desa? Faktanya untuk daerah pedesaan mungkin masih memelihara pertemuan informal tersebut. Namun demikian sangat jarang sekali terjadi pertemuan yang khusus membahas kepentingan warga dengan menghadirkan anggota BPD. Kalaupun ada pertemuan rutin formal BPD lebih sering membahas isu-isu rutin, tanpa menyentuh persoalan masyarakat.

Struktur organisasi BPD menetapkan bahwa pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No.72/2005 tentang Desa ditentukan bahwa keanggotaan BPD ini didasarkan pada jumlah penduduk desa, yang kemudian dijabarkan lagi dalam peraturan desa. Contohnya, Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2006 tentang Desa yang mengatur keanggotaan BPD menetapkan bahwa:

- a. Jumlah penduduk sampai dengan 4000 jiwa, 5 orang anggota.
- b. Jumlah penduduk 4001 sampai dengan 5600 jiwa, 7 orang anggota.
- c. Jumlah penduduk 5601 sampai dengan 7200 jiwa, 9 orang anggota.
- d. Jumlah penduduk lebih dari 7200 jiwa, 11 orang anggota.

Komposisi keanggotaan BPD dengan jumlah penduduk ini menunjukkan bahwa setiap anggota BPD mewakili 800 penduduk. Tujuannya agar wakil dapat mendengar secara langsung pihak terwakil, berdiskusi secara aktif untuk memecahkan persoalan warga, sekaligus sebagai penghubung aspirasi warga yang diwadahi dalam bentuk peraturan desa. Keterwakilan setiap RW dalam BPD ini tidak harus diisi oleh Ketua RW, tetapi dapat diisi oleh pemangku adat atau tokoh masyarakat berpengaruh. Tujuannya agar tidak

menimbulkan konflik kepentingan mengingat keberadaan RW lebih banyak dilihat sebagai kepanjangan pemerintah desa, sedangkan BPD diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat desa sekaligus kontrol terhadap pemerintah desa. Wakil dari setiap RW ini dipilih atas dasar musyawarah mufakat di antara warga RW yang bersangkutan, dan dilakukan voting bila musyawarah mufakat mengalami kebuntuan. Demikian halnya proses penyaluran aspirasi dalam BPD, sangat menjunjung tinggi asas musyawarah mufakat, dan voting bila dalam kondisi memaksa.

Kenyataan yang terjadi justru sebaliknya. Hasil penelitian Susanti (2010) menunjukkan bahwa peraturan desa seringkali tidak pernah disosialisasikan kepada warga, bahkan tidak jarang warga tidak mengetahui substansi yang telah ditetapkan atau justru menolak secara substansi peraturan desa tersebut. Terkait dengan fungsi wakil BPD bila dikaitkan dengan pendapat Sanit (1985) maka dapat dianalisis sbb. (1) Sebagai pembuat peraturan, BPD yang seharusnya memperjuangkan aspirasi masyarakat dan berusaha memberdayakan warga melalui pasal-pasal dari peraturan desa yang dihasilkan, dalam kenyataannya seringkali tidak dapat melepaskan diri dari kepentingan yang lebih besar atau justru terbelenggu untuk lebih memperjuangkan kepentingan individu/kelompoknya. (2) Fungsi keuangan yang tercermin dalam peraturan desa tentang APBD desa merupakan cermin beban atau insentif masyarakat. (3) Fungsi pengawasan dalam arti BPD mengawasi setiap pelaksanaan keputusan desa oleh kepala desa, dan terakhir (4) Fungsi pemilihan pejabat artinya anggota BPD dapat mengusulkan pengurus dalam organisasi masyarakat. Agar fungsi-fungsi tersebut berjalan optimal, kuncinya ada pada kedekatan hubungan wakil dan terwakil dan hubungan komunikasi yang terjalin secara intens. Kebijakan menurut Eulau dan Wahlke dihasilkan karena adanya permintaan/*interest*/aspirasi masyarakat sebagai input proses kebijakan. *Interest* dapat bermula dari hasrat/keinginan individu, namun anggota BPD harus mampu menenjemkannya sebagai *public opinion* melalui proses *aggregation* (pengumpulan). Komunikasi yang terjadi pada proses ini tidak hanya berupa tekanan, loby-lobby, serta kegiatan komunikasi antara wakil dengan masyarakat; tetapi juga dukungan melalui kewenangan mengatur masyarakat melalui pasal-pasal peraturan desa.

Sifat kepemimpinan BPD adalah kolektif, sehingga keputusan BPD juga bersifat kolektif. Komisi dapat dibentuk pada BPD, walaupun dalam praktik sering terkendala kapasitas dan fasilitas yang tidak tersedia. Hal ini seringkali menyebabkan berkurangnya motivasi anggota BPD melakukan peran. Jarangnya rapat formal warga baik di tingkat RT, RW mengakibatkan akses BPD untuk mengetahui aspirasi warga menjadi terbatas, akibatnya usul peraturan desa dari BPD juga semakin kecil. Dampak yang lebih luas lagi adalah produk-produk legislasi dalam bentuk peraturan desa juga kurang memberdayakan masyarakat. Peraturan desa yang dihasilkan hanya bersifat mengatur dan sifatnya acuan standar saja, kurang ada inovasi untuk memberdayakan masyarakat.

Perkembangan masyarakat dewasa ini yang kurang menstimulus ke arah yang lebih baik, menghasilkan masyarakat desa yang apatis; serta frekuensi komunikasi anggota BPD melakukan dengar pendapat dengan masyarakat wilayahnya berdampak pada produk-produk legislasi yang dihasilkan oleh BPD. Kurangnya kapasitas BPD, belum kuatnya peran pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat, apatisme masyarakat berpotensi melahirkan ketidaksadaran ketiganya (BPD, pemerintah desa, warga) tentang gaung pemberdayaan desa yang bersumber dari produk kebijakan desa atau peraturan desa. Oleh karena itu perlu kekuatan di luar desa untuk menjembatani kondisi statis ini. Dengan kata

lain, demokrasi yang lahir di tingkat desa baru sebatas demokrasi formal/struktural, belum menyentuh secara substansial.

BPD yang cenderung pasif menangani aspirasi masyarakat sebenarnya secara tidak langsung mencerminkan orientasi para anggota BPD. Kapasitas BPD mempengaruhi sensitifitas wakil dalam menangani isu yang berkembang. Secara teoritis, Sanit (1985) membagi 4 tipe orientasi wakil dan terwakilyaitu: sebagai wali, utusan, *politico*, dan partisipan. Berdasarkan tipe tersebut, sebagian besar anggota BPD disinyalir tergolong dalam tipe wali. Artinya anggota BPD cenderung bertindak bebas atas nama kepentingan wakil itu sendiri, sehingga pertimbangan/*feeling* sendiri yang digunakan dalam memberikan persetujuan pada proses pengambilan keputusan peraturan desa. Tipe ini dipengaruhi oleh pola komunikasi antara wakil dan terwakil.

Kesimpulan

Mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat secara legal dan normatif diwadahi dalam BPD, namun pada tataran praksis hal ini masih perlu dipertanyakan. Sebab format seperti ini bila tidak dibarengi dengan kapasitas (BPD, pemerintah desa, masyarakat) justru melahirkan demokrasi struktural di tingkat desa. Mengingat lemahnya kapasitas BPD, pemerintah desa, dan sikap apatis masyarakat maka diperlukan mekanisme tertentu dari pemerintah tingkat atas atau lembaga supra desa untuk menstimulus adanya perubahan ke arah inovatif yang bisa memberdayakan ketiganya.

Pertimbangan atau *feeling* BPD sendiri dalam memberikan persetujuan pada proses pengambilan keputusan peraturan desa mencerminkan bahwa pola keterwakil cenderung bertipe wali. Artinya BPD cenderung bertindak bebas atas nama kepentingan sendiri/kelompok dalam musyawarah mufakat atau *voting* dalam rapat BPD yang menghasilkan keputusan desa.

Daftar Pustaka

- Eulau, Heinz dan Wahlke, John C. (1978). *The Politics of Representation Continuities in Theory and Research*. London: Sage Publications.
- Sanit, Arbi. (1985). *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Siahaan, Uli dan Solechah, Siti Nur (Peny). (2001). *Peran DPR-RI Pada Era Reformasi*. Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI.
- Surbakti, Ramlan. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Peraturan Perundang-undangan:

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

Peraturan Pemerintah No. 72/2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No. 76/2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2006 tentang Desa.