

FUNGSI LEGISLASI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA

Oleh :

Dodik Prihatin A.N., S.H., M.Hum.

Abstract

Village regulations are village-level legal products established by the village head along with the Village Consultative Board in the context of the administration of the village administration. Village regulations are a further elaboration of the higher laws by taking into account the socio-cultural conditions of local communities. The Village Consultative Body (BPD), which then called BPD, has the function of establishing village regulations with village heads, accommodating and channeling the aspirations of the community, therefore BPD as a deliberative body originating from the village community, in addition to carrying out its function as a bridge between the village head and the village community, primarily, the function of representation (Representative). The role of the Village Consultative Body is to establish village regulations with village heads, to accommodate and channel the aspirations of the people. The Village Consultative Body is a representative of the villagers determined by deliberation and consensus.

Keywords: *Legislation Function, Village Consultative Board, Village Rules*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa 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.

Apa yang dikembangkan dalam kebijakan pemerintahan desa, yang kendati memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi (kepanjangan) pemerintah pusat. Artinya bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat (organisasi kekuasaan di atasnya)

dipandang baik pula untuk desa. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun juga mempunyai tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan atau merendahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.

Dalam penyelenggaraannya Desa memerlukan sebuah lembaga yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selaku mitra Pemerintah Desa dalam membangun dan mensejahterakan Desa. Pemerintah Desa dan Badan permusyawaratan Desa (BPD) diharapkan mampu membawa kemajuan dengan memberikan pengarahan, masukan dalam membangun pemerintahan desa menjadi baik terutama dalam penyusunan dan penetapan peraturan pemerintah desa.

Keberadaan sebuah desa memiliki keanekaragaman yang disesuaikan dengan asal usul budaya yaitu:

1. Keanekaragaman, disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat;
2. Partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut

- serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa;
3. Otonomi asli, bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi desa;
 4. Demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus menampung aspirasi-aspirasi masyarakat yang dimusyawarahkan dan kemudian dipilih untuk dilaksanakan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa;
 5. Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan pokok masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintah Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.¹

Dalam proses pengambilan keputusan di desa dilakukan dengan dua macam keputusan.² Pertama, keputusan-keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas. Kedua, keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu.

Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama,

¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm.181.

² Kushandjani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio-Legal*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP, Semarang 2008, hlm. 70-71

seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (MUSBANGDES) yang dilakukan setiap setahun sekali di balai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu³, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes).

Peraturan desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh kepala desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan undang-undang yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Badan Permusyawaratan Desa yang kemudian disebut BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi

utamanya, yakni fungsi representasi (Perwakilan).⁴

Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa, perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”.

Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat meminimalisir berbagai konflik antara para elit politik, sehingga tidak sampai menimbulkan perpecahan yang berarti.

Namun dengan demikian terkadang apa yang telah disepakati oleh Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga pembentukan peraturan desa hanya menjadi sebuah agenda Pemerintah Desa yang tidak substantif dan kooperatif atas kepentingan Rakyat, yang seharusnya BPD (Badan Permusyawaratan Desa) menjadi wadah penyaluran aspirasi masyarakat. Kurangnya sosialisasi

⁴ Sadu Wasistiono, MS. M.Irawan Tahir, Si., *Prospek Pengembangan Desa*, CV Fokus Media, Bandung, 2007, hlm. 35

³ Ibid., hlm.33

peraturan yang dibuat oleh Perangkat Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa yang menjadi permasalahan yang dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga masih banyak yang melanggar peraturan desa. Dalam menjalankan perannya Badan Permusyawaratan Desa belum mampu bermitra dengan pemerintah desa dalam menciptakan kesejahteraan pada tingkat dasar yakni Desa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang dirumuskan adalah : bagaimanakah fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa?

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Penelitian memiliki tujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, termasuk penelitian hukum. Penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial karena hukum tidak termasuk kategori ilmu sosial. Ilmu hukum adalah *sui*

*generis*⁵ artinya hukum merupakan ilmu yang mempunyai karakter sendiri.

Metode pendekatan yang digunakan, adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan segala peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu-isu hukum yang diteliti. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) yaitu beranjak dari pandangan sarjana dan doktrin-doktrin hukum yang terkait dengan isu-isu hukum. Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang timbul. Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya.⁶

II. PEMBAHASAN

Dalam penyelenggaraan pemerintah terkecil sekalipun perlu memiliki lembaga yang mampu menciptakan Check and Balance dalam pembangunan masyarakat desa yaitu lembaga yang memiliki hak pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah desa oleh kepala desa adalah BPD seperti yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam pasal 55 ayat (c) yaitu melakukan pengawasan

⁵ Philipus M. Hadjon, Tatik Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 89

kinerja kepala desa. Pengawasan yang dilakukan BPD bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan kinerja kepala desa sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan.⁷

Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksana atau kepala desa dapatlah diperingan oleh karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi untuk memperbaiki kesalahan,⁸ maka pemerintahan yang bersih dan efektif akan terlaksana dalam penyelenggaraannya.

Dalam rangka mengatur urusan masyarakat setempat tersebut desa dapat membuat peraturan desa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Peraturan desa adalah bentuk regulasi yang dikeluarkan pemerintah desa sebagaimana kabupaten membuat peraturan daerah.

Peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa bersama BPD. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.⁹

Isi peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta norma kesusilaan masyarakat. Peraturan desa dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan desa harus dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

⁷ Y.W. Sunindhia, S.H, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 103

⁸ Drs. Riwu Kaho, MPA, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bima Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 194

⁹ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, hlm. 113

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus sesuai Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah menetapkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, perundangan, dan penyebarluasan. Dalam penyusunan peraturan desa, rancangan peraturan desa dapat diprakarsai oleh pemerintah desa dan dapat berasal dari usul inisiatif BPD.

Jika berasal dari pemerintah desa maka kepala desa yang menyiapkan rancangan Peraturan Desa tersebut sedangkan jika berasal dari BPD maka BPD-lah yang menyiapkan rancangan Peraturan Desa tersebut. Terhadap rancangan Peraturan Desa baik dari pemerintah desa maupun dari BPD, masyarakat berhak memberikan masukan baik secara tertulis maupun lisan. Selanjutnya rancangan peraturan desa dibahas secara bersama oleh pemerintah desa dan BPD. Rancangan peraturan desa yang berasal dari pemerintah desa dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD.

Kedudukan dan fungsi BPD dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 6 tahun

2014 tentang Desa menyatakan bahwa BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. BPD mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi yang sangat strategis dalam rangka mendukung pembangunan desa dan penyelenggaraan pemerintahan serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, serta penetapan kebijakan strategis lainnya.

Fungsi BPD dalam bidang legislasi adalah merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama dengan pemerintah desa. Fungsi legislasi ini nampak pelaksanaannya oleh BPD dalam beberapa hal sebagai berikut :

1. Merumuskan Peraturan Desa bersama-sama dengan pemerintah desa.

Proses yang dilakukan oleh BPD dan Kepala Desa di dalam merumuskan

peraturan desa antara lain sebagai berikut:

- a. Pemerintah Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) mengundang anggota BPD untuk menyampaikan maksudnya membentuk peraturan desa dengan menyampaikan pokok-pokok peraturan desa yang diajukan.
 - b. BPD terlebih dahulu mengajukan rancangan peraturan desa, demikian halnya dengan pemerintah desa yang juga mengajukan rancangan peraturan desa.
 - c. BPD memberikan masukan atau usul untuk melengkapi atau menyempurnakan rancangan peraturan desa.
 - d. Ketua BPD menyampaikan usulan tersebut kepada pemerintah desa untuk diagendakan.
 - e. BPD mengadakan rapat dengan pemerintah desa kurang lebih satu sampai dua kali untuk memperoleh kesepakatan bersama.
2. Menetapkan Peraturan Desa bersama-sama dengan Pemerintah Desa

Setelah BPD dan Kepala Desa mengajukan rancangan Peraturan Desa

kemudian dibahas bersama-sama di dalam rapat BPD dan setelah mengalami penambahan dan perubahan, kemudian rancangan Peraturan Desa tersebut disahkan dan disetujui serta ditetapkan sebagai Peraturan Desa.

Dalam menetapkan peraturan desa, antara BPD dan kepala desa sama-sama memiliki peran yang sangat penting antara lain sebagai berikut:

- a. BPD menyetujui dikeluarkannya Peraturan Desa;
- b. Kepala Desa menandatangani Peraturan Desa tersebut;
- c. BPD membuat berita acara tentang Peraturan Desa yang baru ditetapkan; dan
- d. BPD mensosialisasikan Peraturan Desa yang telah disetujui pada masyarakat melalui Ketua Rukun Tetangga (RT) untuk diketahui dan dipatuhi serta ditentukan pula tanggal mulai pelaksanaannya.

Dalam mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat desa, masing-masing unsur pemerintahan desa, Pemerintah Desa dan BPD dapat menjalankan fungsinya dengan mendapat dukungan dari unsur yang lain. Oleh karena itu hubungan yang bersifat kemitraan antara BPD dengan Pemerintah

Desa harus didasari pada filosofi antara lain:

1. Adanya kedudukan yang sejajar diantara yang bermitra;
2. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai;
3. Adanya perinsip saling menghormati;
4. Adanya niat baik untuk saling membantu dan saling mengingatkan.¹⁰

BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa adalah bukti keterlibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan diatur lebih rinci lagi dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam Peraturan undang-undangan yang berlaku ini disebutkan dan dijelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan

menyalur aspirasi masyarakat dan disamping itu BPD berfungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka menetapkan pelaksanaan kinerja pemerintahan desa.

III. PENUTUP

Kesimpulan

Adapun peran Badan Permusyawaratan Desa adalah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinannya dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa. Tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Di desa juga dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*

¹⁰ Wasistiono Sadu dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm.35-36.

- Kushandjani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio-Legal*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP, Semarang 2008
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008
- Philipus M. Hadjon, Tatik Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005
- Riwu Kaho, MPA, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bima Aksara, Jakarta
- Sadu Wasistiono, MS. M.Irawan Tahir, Si., *Prospek Pengembangan Desa*, CV Fokus Media, Bandung, 2007
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002
- Y.W. Sunindhia, S.H, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996
- Wasistiono Sadu dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2007

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014
Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia
Nomor 43 Tahun 2014 tentang
Peraturan Pelaksana Undang-
Undang Nomor 6 Tahun 2014
Tentang Desa

BIODATA SINGKAT PENULIS

DODIK PRIHATIN A.N., S.H., M.Hum. adalah Dosen pada Bagian/Jurusan Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Jember. Menyelesaikan pendidikan sarjana S.1 pada Fakultas Hukum Universitas Jember tahun 1999 dan Magister Hukum (Humaniora) Konsentrasi Hukum Pidana, Universitas Brawijaya Malang tahun 2006.