

“Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa”¹

Valery Imanuel Uway²
Rudi Watulingas³
Toar K. R. Palilingan⁴

ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah Untuk mengetahui Pengaturan BPD dalam Peraturan Daerah dan Untuk mengetahui Fungsi BPD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dengan metode penelitian yuridis normatif, kesimpulan yang didapat: 1. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa pada Tata Pemerintahan jelas diatur secara signifikan pada Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa yang mana secara hierarki eraturan perundang-undangan berada dalam Peraturan Kabupaten dan kota, namun pada penyelenggaraan peraturan perundnag-undangan, yang mana hal tersebut melalui proses Panjang pada perumusannya. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut mengatur bahwa Badan Permusyawaratan Desa berada pada posisi legislative pada tatanan pemerintahan desa yang berfungsi untuk menjadi perumus, pengawas serta budgeting pada penyelenggaraan Desa. 2. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam bidang aspirasi masyarakat meliputi cara Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Cara yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung aspirasi masyarakat adalah dengan cara membuka saran baik itu untuk pemerintah desa maupun untuk Badan Permusyawaratan Desa itu sendiri, serta masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya dengan cara tertulis ataupun secara lisan pada saat ada pertemuan Badan Permusyawaratan Desa. Cara Badan Permusyawaratan Desa dalam menyalurkan aspirasi masyarakat adalah dengan menyampaikan dan membahas masalah bersama dengan pemerintahan desa pada pertemuan.

Kata Kunci : Fungsi, BPD, Pemerintahan

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia

“*Zelfbesturende landschappen*” dan *Volksgemeenschappen*”⁵, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Seiring dengan berkembangnya kesadaran demokrasi dan kenegaraan Indonesia pasca reformasi, UUD 1945 sebagai konstitusi dasar negara kita mengalami perubahan yang signifikan. Akibatnya, sistem ketatanegaraan kita pun mengalami perkembangan yang radikal. Disisi lain, perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik, dan sosial budaya, serta pengaruh globalisme, dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara.

Berkembangnya demikian banyak lembaga-lembaga yang bersifat independen mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan lagi. Oleh karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan, muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.⁶

Gelombang-gelombang demikian tidak hanya terjadi pada tiga poros kekuasaan di tingkat pusat. Di tingkat daerah, bahkan sampai lembaga pemerintah desapun sudah mengalami perubahan-perubahan. Khususnya lembaga pemerintah desa, hal tersebut didorong oleh keterbatasan kemampuan pemerintah Desa dalam menjalankan fungsi dan peranannya menyebabkan pertumbuhan dan perubahan sosial di Desa berjalan lambat. Masyarakat Desa cenderung pasif dalam melakukan perubahan sosial dan ekonomi. Situasi ini menyebabkan masyarakat Desa semakin tergantung

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 19071101524

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Undang-Undang Dasas Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁶ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, Hlm. 20

pada pihak luar Desa. Pertimbangan kesejarahan dan adaptasi serta antisipasi terhadap berbagai tuntutan perkembangan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan, menjadi dasar pengembangan Desa ke depan. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah telah memberikan landasan sebagai arah pengembangan Desa di masa yang akan datang.⁷

Pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan urutan yang tertinggi sampai yang terendah yaitu diawali dengan Pemerintahan Pusat atau biasa disebut Pemerintahan Republik Indonesia, dibawahnya lagi terdapat Pemerintahan Provinsi, selanjutnya dibawahnya lagi terdapat Pemerintahan Kabupaten atau Kota, selanjutnya Pemerintahan Kecamatan dan yang terakhir atau terendah adalah Pemerintahan Desa.

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa merupakan tugas dari pemerintah desa itu sendiri untuk memajukan dan mensejahterakan masyarakat desa. Untuk mensejahterakan masyarakat desa tidak terlepas dari pembangunan infrastruktur desa yang menunjang kegiatan masyarakat desa untuk berjalan dengan lancar.

Berdasarkan kerangka otonomi daerah, salah satu komponen yang masih perlu dikembangkan adalah wilayah pedesaan. Eksistensi desa memiliki arti penting dalam proses pembangunan pemerintahan dan kemasyarakatan, untuk mewujudkan kemandirian pelaksanaan pembangunan yang berbasis pada wilayah pedesaan, artinya pembangunan pedesaan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang bersifat menyeluruh. Agar program pemerintah berjalan efektif maka perlu adanya kepemimpinan aparatur Desa dalam mengelola atau mengarahkan masyarakat dengan tujuan berpartisipasi dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Untuk memperkuat dasar-dasar operasional pemerintahan Desa, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-undang no. 6 tahun 2014 tentang desa. Peraturan pemerintah ini melengkapi peraturan sebelumnya dengan menegaskan kewenangan desa.⁸

Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis untuk mengatur kepentingan masyarakat. Dengan demikian, pengisian anggota BPD dapat diproses melalui pemilihan secara langsung dan atau melalui

musyawarah perwakilan. Hal ini dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kesepakatan masyarakat di Desa masing-masing. BPD sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pada hakikatnya lembaga ini adalah mitra kerja pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. BPD dapat membuat Rancangan Peraturan Desa yang secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Dalam hal ini, BPD sebagai lembaga pengawasan memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan Desa serta anggaran pendapatan dan belanja Desa (APBDes).

Pembahasan mengenai BPD dalam Undang-Undang (UU No.32 Tahun 2004), pasal 209 dinyatakan bahwa BPD berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Demikian juga dengan masa jabatan BPD, mereka hanya bisa menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan. Dari penjelasan di atas BPD hanya mempunyai 2 (dua) fungsi saja sebagaimana yang dijelaskan pasal 209. Berbeda dengan Undang-undang yang berlaku sekarang yaitu UU RI Nomor 6 Tahun 2014 yang terdapat dalam (pasal 55) dijelaskan bahwa BPD mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu membahas dan menyepakati rancangan peraturan Desa bersama kepala Desa, 2 menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, serta melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Demikian juga BPD bisa menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan, baik secara berturut turut maupun tidak berturut-turut.⁹

Dilihat dari mandat dari Pasal 18 UUD NRI, maka lahirilah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan wujud dari semangat otonomi dan sudah seharusnya sampai juga pada pemerintah desa. Pengertian Desa Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa :¹⁰

“Desa adalah desa dan desa adat 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.”

Berdasarkan hal tersebut maka keberadaan desa diakui oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai pemerintahannya sendiri, dan berwenang untuk mengatur pemerintahannya sendiri tanpa ada campur tangan dari pihak lain. Desa dalam

⁷ Ibid

⁸ Firman, *Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Desa*, AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 23, No. 1, Hlm. 41

⁹ Ibid

¹⁰ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

realitasnya adalah pemilik otonomi asli, yang telah berabad-abad menjadi unsur dinamis masyarakat di Indonesia. Dengan otonomi yang dimilikinya, maka desa di Indonesia memiliki begitu banyak keragaman, yang sadar atau tidak telah menjadi sumber kekayaan kultural bagi Indonesia.

Sebagai Upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Musyawarah desa merupakan forum pertemuan dari seluruh pemangku kepentingan yang ada di Desa termasuk masyarakatnya, dalam rangka menggariskan hal yang dianggap penting dilakukan oleh Pemerintah Desa dan juga menyangkut kebutuhan Masyarakat Desa.

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa sebagai pelaksana demokrasi di lingkungan desa merupakan representasi (perwakilan) dari masyarakat desa mengharuskan Badan Permusyawaratan Desa menyatu dengan masyarakat, mampu menggali atau memunculkan dan menyampaikan aspirasi masyarakat baik dalam pembangunan maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Sesuai Pasal 55 Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa 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.¹¹

Salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara di Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Rakyat yang memiliki kekuasaan tertinggi. Seperti dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa : “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan tersebut tentu mempertegas bahwa kedaulatan negara Indonesia adalah berdasarkan kedaulatan rakyat. Penerapan kedaulatan rakyat di desa diwujudkan dalam beberapa hal (Nugroho, 2013): Pertama, menegaskan bahwapemilihan kepala desa secara langsung oleh warga desa yang dimulai dari tahap pencalonan melalui penjurangan dan penyaringan calon kepala desa oleh panitia pemilihan, berlanjut pada proses pemungutan suara, dan penetapan kepala desa. Kedua, pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan

wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Ketiga, adanya forum musyawarah desasebagai sebuah forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.¹²

Tak sedikit dalam pembangunan Desa, Badan Permusyawaratan Desa tidak menjalankan fungsi legislasinya, gejala ini tampak pada hasil penelitian PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional) terhadap beberapa desa di Indonesia, rancangan Peraturan Desa yang telah dirumuskan dan diajukan oleh Kepala Desa gagal disahkan karena BPD tidak kunjung membahasnya. Kondisi ini menyebabkan Desa kurang produktif dalam mengesahkan Peraturan Desa di luar Perdes-Perdes yang pokok, yaitu Perdes tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDES). Dalam hal menampung aspirasi warga, BPD di beberapa Kabupaten itupun masih kurang mendapat Kepercayaan dari masyarakat.¹³

Dari Penjelasan diatas terpaparkan secara nya bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa perlu adanya Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi sebagai check on balance dalam penyelenggaraan Desa di setiap daerah, namun sampai hari ini tidak sedikit daripada Masyarakat Desa tidak mengetahui secara spesifik dan komprehensif pentingnya BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang seturut dengan Good government oleh karena itu Penulis Mengkaji lebih dalam skripsi dengan Judul “**Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa**”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Pengaturan BPD dalam Peraturan Daerah ?
2. Bagaimana Fungsi BPD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya mengatakan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan

¹² Christine Ayu Setyaningrum, *Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2019, Hlm. 164

¹³ Yola Cindytia Sakila, *Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa Di Desa*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Res Publica Vol. 4 No. 2, Mei - Agustus 2020, Hlm.235

¹¹ Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa

aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Badan Permusyawaratan Desa dalam Peraturan Daerah

1. Sejarah Lahirnya Undang-undang Desa

Jika kita menelusuri sejarah pengaturan desa kita bisa mulai pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *regeringsreglement* yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan desa. Dalam pasal 71 atau pasal 128.I.S. menegaskan tentang kedudukan desa, yakni pertama, bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut *inlandsche gemeenten* atas pengesahan kepala daerah (*residen*), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri. Kedua, bahwa kepala desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jendral atau kepala daerah (*residen*). Gubernur Jendral menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran.¹⁴

Substansi dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jendral, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari desa bumiputera untuk :¹⁵

- a) Memungut pajak dibawah pengawasan tertentu;
- b) Didalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.

Berdasarkan Ordonansi tanggal 3 februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa di jawa dan madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 Nomor 83, diubah dengan *staablad* 1910 Nomor 591, *Staadblad*. 1913 Nomor 235 dan *staadblad* 1919 Nomor 217 dikenal dengan nama *Inlandsche Gemeente-Ordonnantie*. Dalam penjelasanatas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.¹⁶

Menurut Soeterdjo Hadikusumo, Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan

hukum desa sebagai pemilik harta benda. Dari sisi kajian sejarah hukum, bahwa pengaturan tentang desa seperti disebut diatas menimbulkan perdebatan dikalangan akademisi maupun internal Pemerintahan kolonial. Misalnya, Van Devanter menyambutnya dengan gembira. Menurut Van Devanter, dengan keluarnya peraturan tentang desa, hak desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu desa akan dapat menyusun pendapat desa sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya sekalah desa dan lumbung desa pada waktu itu.

Berdasarkan riwayat Pasal 71 *Regeringsreglement* 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan desa di jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah hindia belanda mengetahui bahwa diluar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti di jawa. Karena itu pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk karesidenan Amboina termuat dalam *Staatblad* 1914 Nomor 629 jo. 1917 Nomor 223. Peraturan itu namanya : *Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*, diganti dengan peraturan yang memuat dalam *stbl.* 1923 Nomor 471. Peraturan unruk Sumatera Barat termuat dalam *Stbl.* 1918 Nomor 667. Mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam *Stbl.* 1918 Nomor 667 dan 774 dan dalam *Stbl.* 1921 Nomor 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam *Stbl.* 1919 Nomor 453. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam *Staatblad* 1919 Nomor 814, Untuk Lampung termuat dalam *Stbl.* 1922 Nomor 564, Untuk Tapanuli termuat dalam *Stbl.* 1923 Nomor 469, Untuk daerah Bengkulu termuat dalam *Stbl.* 1923 Nomor 470, Untuk daerah Belitung termuat dalam *Stbl.* 1924 Nomor 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam *Stbl.* 1924 Nomor 275, kemudian ditetapkan "Hogere *Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*" *Stbl.* 1938 Nomor 490 jo. *Stbl.* 1938 Nomor 681.¹⁷

Memahami dimulainya desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan Bahwa :¹⁸

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem

¹⁴ Rahardjo, Pengantar Sosiologis Pedesaan dan Pertanian, Gadjah University Press, Yogyakarta, 1999, hlm.12

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukumpengaturan-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 19 Desember 2023, Pukul 10.00 Wita

¹⁷ Eddi Handono, Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa, FPPM, Bandung, 2005, hlm. 15

¹⁸ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa dalam teritoris Indonesia terdapat kurang lebih 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Selanjutnya dinyatakan juga bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Berkaitan *Volksgemeenschappen* penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarki kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*. Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah desa digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*.¹⁹

Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini pengaturan mengenai desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200-pasal. Sedangkan penjabarannya lebih lanjut dari ketentuan di atas adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005. Keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 masih menyisahkan beberapa persoalan dari sisi substansi dan regulasi. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam kerangka substansi dan regulasi itu.

Pada tahun 2014, disahkannya UU Desa disusul dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dianggap karena UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut sudah tidak relevan lagi, kemudian ditambah dengan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai relevansinya. Pada tanggal 2 Februari 2015 kembali disahkan UU Nomor 2 tahun 2015 tentang penetapan peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas UU Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menjadi

Undang-undang yang kemudian pada akhirnya disahkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Desa untuk mengatur kedudukan desa.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa yang menjadi wewenang pemerintahan kabupaten atau kota diserahkan pengaturannya kepada desa. Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak wewenang dan kebebasan otonomi desa menurut tanggung jawab desa untuk memelihara integritas persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa

Sesuai amanat UU Nomor 12 Tahun 2011, maka tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapat persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Oleh karena itu, sebuah Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam konsep negara hukum yang demokrasi keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas. Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.²⁰

Asas-asas formal meliputi :²¹

1. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste*

²⁰ Abdul Latif dan Hasbin Ali, Politik Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 62

²¹ *Ibid*

¹⁹ *Loc.Cit Eddi Handono*

orgaan);

3. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*);

4. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*);

5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*);
Asas-asas material meliputi :²²

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);

2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*);

3. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*);

4. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids beginsel*);

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individueelerechtsbedeling*)

Asas-asas ini lebih bersifat normatif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk kedalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk peraturan desa membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).

Pada Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa Peraturan Desa yang didalamnya termasuk adalah Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang sifatnya mengatur, termasuk peraturan daerah, juga harus memenuhi asas materi muatan sebagai mana diatur dalam pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011. Berkaitan dengan asas-asas materi muatan tersebut, ada sisi lain yang harus dipahami oleh pengemban kewenangan dalam membentuk peraturan desa. Pengembangan kewenangan harus dipahami segala macam seluk beluk dan latar belakang permasalahan dalam muatan yang akan diatur oleh peraturan desa tersebut. Hal ini akan berkait erat dengan implementasi asas-asas tersebut di atas.

Terkait dengan pembangunan desa (rural development), secara tradisional bahwa pembangunan desa mempunyai tujuan untuk pertumbuhan sektor pertanian, dan integrasi nasional, yaitu membawa seluruh penduduk suatu negara ke dalam pola utama kehidupan yang sesuai, serta menciptakan keadilan ekonomi berupa bagaimana pendapatan itu didistribusikan kepada seluruh penduduk. Pembangunan desa diarahkan kepada bagaimana mengubah sumber daya alam dan sumber daya manusia suatu wilayah atau negara, sehingga berguna dalam produksi barang dan

melaksanakan pertumbuhan ekonomi, modernisasi dan perbaikan dalam tingkat produksi barang (materi) dan konsumsi.

Dengan demikian, pembangunan desa diarahkan untuk menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan dalam kehidupan sosial ekonomi, seperti kurang pengetahuan dan keterampilan, kurang kesempatan kerja, dan sebagainya. Akibat berbagai hambatan tersebut, penduduk wilayah pedesaan umumnya miskin. Sasaran dari program pembangunan pedesaan adalah meningkatkan kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi masyarakat desa, sehingga mereka memperoleh tingkat kepuasan dalam pemenuhan kebutuhan material dan spiritual.

Berdasar uraian di atas, pembangunan desa secara konkret harus memperhatikan berbagai faktor, diantaranya adalah terkait dengan pembangunan ekonomi, pembangun atau pelayanan pendidikan, pengembangan kapasitas pemerintahan dan penyediaan bernagai infrastruktur desa. semua faktor tersebut diperlukan guna mengimplementasikan dan mengintegrasikan pembangunan desa ke dalam suatu rencana yang terstruktur dalam desain tata ruang. Disisi lain, baik dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda), dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan (Musrenbangcam), dimana ajang tersebut sebagai ajang perencanaan pembangunan daerah, selama ini dirasakan tidak optimal dan hanya bersifat formalitas semata, karena terjadi tarik menarik kepentingan antara elite di daerah.

Kebijakan Pemerintah dalam pembangunan desa juga bersifat parsial atau sektoral, sehingga keterkaitan dan keterpaduan antar program tidak terjadi. Dengan kata lain, antar departemen terkait tidak ada sinergitas fungsi dan program terkait dengan kemiskinan di desa, selain itu, kebijakan pemerintah dalam pembangunan desa selama ini tidak akomodatif terhadap ke khasan daerah dan cenderung diseragamkan, kebijakan tidak fokus pada pengentasan atau penanggulangan kemiskinan, dimana kegiatan apa yang akan dilakukan tidak berdasarkan pada grand design pembangunan desa (misalnya 5 tahunan).

Kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa selama ini dinilai tidak berdasarkan pada potensi desa yang ada, tidak berdasarkan pada desain tata ruang (yang telah dibuat), hasil musrenbang tidak implementatif, tidak ada perencanaan yang komprehensif terhadap pembangunan desa, mekanisme perencanaan dan pembiayaan desa tidak optimal, peran Stakeholders terutama pemerintah desa tidak optimal. Selain itu, kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa selama ini juga dinilai tidak memperhatikan kondisi faktual infrastruktur yang ada di desa, ketersediaan prasarana ekonomi dan aktivitas ekonomi, pelayanan pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja sehingga diversifikasi

²² *Ibid*

usaha di desa sangat terbatas, lebih lanjut, desa menjadi tidak mandiri dan hanya menggantungkan usaha atau pencaharian nafkah kepada sektor pertanian semata. Akibat program-program pemerintah yang tidak berdasarkan pada potensi dan kekhasan daerah tersebut telah menyebabkan banyak potensi yang berada di desa menjadi tidak berkembang.

3. Alasan Pembentukan Peraturan Desa

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut sebagai UU Desa) yang disahkan dan diundangkan pada 15 Januari 2014 lalu lahir melalui proses. Hampir semua fraksi di DPR dan Pemerintah dalam proses pembahasan telah menyinggung kegagalan perundang-undangan lama dan perlunya peraturan baru tentang Desa. Peraturan baru ini menjadi koreksi terhadap kesalahan-kesalahan aturan lama sekaligus menjadiantisipasi untuk perubahan di masa mendatang. Rancangan UU Desa sebenarnya lahir dari proses rapat kerja Komisi II DPR RI periode 2004-2009 dengan jajaran Kementerian Dalam Negeri. Rapat kerja telah menyepakati UU No. 32 Tahun 2004 dipecah menjadi tiga Undang-undang, yaitu UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan UU tentang Desa. Untuk menindaklanjuti rapat kerja tersebut Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Keputusan No. 180.05-458 tanggal 1 September 2006 tentang Penyusunan Undang-Undang di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, termasuk di dalamnya Undang-Undang tentang Desa.

Pentingnya UU Desa disampaikan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi seperti tertuang dalam Keterangan Pemerintah tertanggal 2 April 2012 berikut ini: "Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan Desa akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian Desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (*bottom up*)"

Dalam proses pembahasan, Pemerintah dan DPR punya satu pandangan bahwa aturan mengenai Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 sudah tidak memadai. Fraksi Partai Golkar, seperti disampaikan Ibnu Munzir, menyampaikan pandangan yang relevan mengenai urgensi kelahiran UU Desa tersendiri. Pandangan Partai Golkar disampaikan pada 11 Desember 2013, yang pada intinya menyebut tiga hal. Pertama, pengaturan tentang Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir PP atau Perda yang cenderung membuat implementasi kewenangan ke Desa bergantung banyak kepada kecepatan Pemda. Kedua, UU No. 32 Tahun 2014 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, Pemda, dan Desa. Ketiga, Desain kelembagaan Pemerintahan Desa belum

sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa.

Alasan ini tertuang dalam UU Desa, yang pada pokoknya menjelaskan bahwa pengaturan selama ini belum cukup melindungi kepentingan masyarakat desa. Peraturan tentang Desa menghadapi tantangan terbesarnya ketika berhadapan dengan jumlah desa yang sangat banyak di Indonesia. Hukum sudah tidak lagi mampu mengimbangi laju perkembangan utamanya berkaitan dengan eksistensi desa termasuk masyarakat adat di dalamnya terhadap perkembangan zaman sehingga menimbulkan kesenjangan sosial, pada akhirnya akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Pembentuk Undang-Undang Desa merasa perlu untuk mencantumkan poin penting yang perlu dijelaskan selain dasar Pemikiran, asas pengaturan, dan materi muatan. Tujuan ini sebenarnya berhubungan dengan pentingnya pengaturan Desa dengan undang-undang tersendiri. Tujuan ini dilandasi Pemikiran pembentuk undang-undang agar UU Desa diselaraskan dengan konstitusi, yaitu 'penjabaran lebih lanjut Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.²³

Dengan demikian, ajang musrenbang/musrenbangda/musrenbangcam pun tidak maksimal untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam pembangunan karena masing-masing (elite birokrasi) bertahan dengan pendirian atau keputusan keputusan yang telah dibuat sebelumnya dalam hal penentuan program pembangunan daerah. Di samping itu, hasil musrenbang dalam kenyataannya tidak pernah diaplikasikan dan diimplementasikan dilapangan secara utuh. Seiring dengan kemunculan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kedudukan, fungsi, dan eksistensi Peraturan Desa sudah tentu harus disesuaikan dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.²⁴

Lebih lanjut di dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa. Sementara Pasal 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur perihal pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.²⁵

4. BPD dalam Peraturan Daerah

Sebagai negara hukum, Indonesia masih memiliki berbagai permasalahan di bidang regulasi. Salah satu

²³ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁴ Jendi Taraja Simamora, Haposan Siallagan, Hisar Siregar *Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia*, PATIK : Jurnal Hukum, Hlm.96

²⁵ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

permasalahan yang ingin disoroti dalam tulisan ini adalah terlalu banyaknya regulasi. Ida Bagus Supancana dalam bukunya “*Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia*” menyatakan bahwa Hyper-regulation menjadi salah satu masalah utama dalam bidang regulasi di Indonesia.²⁶

Tabel 1.1. Jumlah Undang-Undang/Perppu/PP/Keppres/Perpres Periode 1999 - 2012⁵

TAHUN	UU	PP	KEP/PERPRES
1999	56	99	178
2000	38	155	169
2001	22	85	133
2002	32	68	90
2003	41	64	109
2004	41	55	112
2005	14	80	30
2006	23	55	28
2007	48	81	25
2008	56	89	32
2009	52	78	38
2010	13	94	28
2011	24	79	35
2012	24	116	35

Tabel diatas menunjukkan beberapa hal. Pertama, jumlah pembentukan Undang- Undang malah lebih sedikit dibanding peraturan yang dibentuk eksekutif/pemerintah. Sebagian peraturan perundang-undangan di bawah Undang- Undang tersebut adalah peraturan delegasi dari Undang-Undang dan sisanya adalah peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dari kewenangan mandiri atau atribusi. Kedua, data di atas memperlihatkan adanya kebutuhan peraturan delegasi dan/atau peraturan pelaksanaan di Indonesia. Khusus untuk peraturan delegasi dari Undang-Undang yaitu Peraturan Pemerintah yang dibentuk jumlahnya lebih besar dibandingkan dengan jumlah Undang-Undang setiap tahunnya. Kenyataan adanya kebutuhan praktis pembentukan peraturan delegasi UndangUndang pada praktik tentunya tidak boleh mengenyampingkan sistim pemerintahan negara Indonesia yang berdasarkan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan delegasi dari Undang-Undang saat ini lazim ditemukan dalam praktik ketatanegaraan. Pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang ini menjadi sebuah kebutuhan dalam negara hukum.²⁷

Praktik ketatanegaraan memperlihatkan bahwa bukan hanya Undang-Undang saja yang mengatur masyarakat, tetapi juga peraturan perundang-undangan lain seperti peraturan hasil dari delegasi UndangUndang. Luasnya urusan pemerintahan menjadi salah satu alasan mengapa diperlukan peraturan delegasi Undang-Undang tersebut. Dalam praktiknya, kekuasaan pembentukan peraturan peraturan delegasi dari Undang-Undang tersebut diberikan kepada eksekutif.

Undang-Undang di Indonesia hampir sama

²⁶ Ida Bagus Rahmadi Supancana, Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Atmajaya, 2017), hlm 2-4.

²⁷ Herman Punder, “*Democratic Legitimation of Delegated Legislation, Comparative view on the American, British, and German Law,*” *International and Comparative Law Quarterly*, (Volume 58, April 2009), hlm. 353.

dengan Undang-Undang di negara modern lainnya, yang hanya merumuskan dan menetapkan prinsip-prinsip dalam garis-garis besar saja (*principes fondamentaux*) lalu menyerahkan perincian dan pengaturan lebih lanjut kepada peraturan yang lebih rendah. Hal tersebut sejalan dengan perumusan pada Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 yang memerintahkan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan yang menjalankan Undang-Undang. Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi sebagai berikut : “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Bunyi pada Pasal 5 Ayat (2) ini menurut Bagir manan mempunyai arti bahwa Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan Undang-Undang. Tidak akan ada Peraturan Pemerintah yang dibentuk untuk menjalankan perintah dari Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR atau semata-mata dibentuk didasarkan kewenangan mandiri (*original power*) Presiden membentuk peraturan perundang- undangan.²⁸

Kalimat “melaksanakan undang-undang” dimaksudkan bahwa pembentukan Peraturan Pemerintah harus memuat ketentuan lebih lanjut atau rincian lebih detail dari sebuah Undang-Undang. Ketentuan lebih lanjut atau rincian lebih detail tersebut dapat diperoleh dari satu pasal pengaturan atau dari beberapa pasal pengaturan yang ada dalam Undang-Undang.

Penjelasan Pasal 5 Ayat (2) dalam UUD NRI 1945 dikaitkan dengan Pasal 4 UUD NRI 1945 sehingga berbunyi sebagai berikut: “Presiden ialah kepala eksekutif dalam negara.” Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*). Peletakan istilah *pouvoir reglementair* dalam penjelasan tentunya mempunyai makna. Untuk memahami makna istilah tersebut, Hamid S.Attamimi mengungkapkan kembali pendapat Donner yang menguraikan pendapat Duguit dalam *Traite de droit constitutionel*, bahwa hukum Perancis membedakan antara *pouvoir legislatif* dan *puovoir reglementaire*.¹⁵ *Pouvoir legislatif* dimiliki oleh organ pembentuk Undang-Undang sedangkan *puovoir reglementaire* dimiliki oleh kepala negara yang dilaksanakan secara bebas dengan tujuan untuk menjalankan atau mengatur lebih lanjut undangundang dan melaksanakan undang-undang dengan sebaik-baiknya.²⁹

Pengaturan mengenai pembentukan peraturan pelaksana dari UndangUndang mengacu pada pedoman yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

²⁸ Bagir Manan (b), *Dasar-Dasar Perundang-Undangan* (Jakarta:Ind Hill. Co, 1992), hlm. 52-53.

²⁹ A.Hamid S. Attamimi, “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I- PELITA IV.*” (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990) ,173-174.

Dalam lampiran 2 UU ini, terdapat pedoman bagaimana menyusun peraturan pelaksanaan secara umum, yang dapat juga dipergunakan sebagai pedoman dalam penyusunan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang.

Pada lampiran II Undang-Undang tersebut diatur mengenai hal-hal khusus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Khusus mengenai hal-hal tentang pendelegasian kewenangan, diatur dalam sub bab 1. Secara umum, prinsip bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah. Namun dalam butir selanjutnya, terdapat ketidakkonsistenan dengan mengatur bahwa Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang yang lain, dari Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Provinsi yang lain, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang lain. Bagaimana mungkin sebuah pendelegasian kewenangan dapat diberikan pada peraturan perundang-undangan yang sejajar. Cara pendelegasian pun diatur dengan Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas: (a) ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan (b) jenis Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk.

Untuk beberapa cara pendelegasian kewenangan peraturan apabila materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat "Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan". Pengaturan pedoman yang berbeda untuk penulisan kalimat pelimpahan kewenangan delegasi apabila diijinkan pengaturannya didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), maka penulisan kalimatnya menjadi "... Ketentuan lebih lanjut mengenai... diatur dengan atau berdasarkan ...".

Pada sebuah pasal dapat saja terdiri dari beberapa substansi pengaturan yang dapat ditulis dalam beberapa ayat, maka harus dengan jelas ditulis, ayat atau pasal yang mana yang akan didelegasikan dengan menggunakan kalimat "Ketentuan mengenai ... diatur dalam ...". Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan yang didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, gunakan kalimat "(jenis Peraturan Perundang-undangan) ... tentang Peraturan Pelaksanaan ...". Misalnya penulisan judul dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Beberapa hal teknis pun diatur untuk merumuskan pemberian kewenangan delegasi diatur sebagai berikut. Pertama, jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan

dimuat pada ayat terakhir dari pasal yang bersangkutan. Namun Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dapat dipertimbangkan untuk dimuat dalam pasal tersendiri, karena materi pendelegasian ini pada dasarnya berbeda dengan apa yang diatur dalam rangkaian ayat-ayat sebelumnya.

Dari Penjelasan diatas menjelaskan alasan perubahan hierarki peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang mana melahirkan hierarki pada pasal 7 ayat (1) yakni sebagai berikut :³⁰

Hierarki atau tata urutan perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-undang atau Peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
4. Peraturan pemerintah.
5. Peraturan presiden.
6. Peraturan daerah provinsi
7. Peraturan kabupaten atau kota.

Pada tatanan Pemerintahan Kabupaten dan Kota Masih Mengakui adanya Desa atau kelurahan hal tersebutlah yang menjadi titik temu daripada kedudukan BPD pada Peraturan Daerah yakni diatur dalam Undang-undang desa serta Peraturan Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

B. Fungsi BPD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

1. Wewenang Badan Permusyawaratan Desa

Pemerintah Desa memiliki peran yang sangat signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban Pemerintah Desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, dan memberikan pelayanan sosial yang baik, sehingga dapat membawaarganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman dan berkeadilan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum privat, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Peran BPD dengan fungsi dan wewenangnya dalam membahas rancangan serta menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa merupakan sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai

³⁰ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum.

Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa.³¹

BPD (Badan Permusyawaratan Desa) adalah suatu badan atau lembaga yang ikut menjalankan roda pemerintahan serta memiliki legalitas yang kuat. Pengaturan yang membahas tentang BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dapat di lihat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Permendagri (Peraturan Menteri Dalam Negeri) Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa. Aturan-aturan diatas memperlihatkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa memiliki peran dalam menjalankan fungsi roda pemerintahan di desa.

Berdasarkan Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatakan bahwa BPD tidak ada perubahan dengan Undang-undang (UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah), namun tugas dan fungsinya bertambah dengan diberi kewenangan bersama kepala desa sebagaimana Pasal 18 terkait Kewenangan Desa berupa kewenangan dalam menyelenggarakan Pemerintah Desa, Pembangunan Desa, membina warga Desa, hal asal-usul, dan adat istiadat Desa. Menurut pasal 19 kewenangan desa meliputi :³²

1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
2. Kewenangan lokal berskala desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah kabupaten/kota; dan
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah Provinsi, atau pemerintah daerah Kabupaten/Kota

wewenang dimana berarti hak dan kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk melakukan sesuatu. Kewenangan ialah suatu hal yang bermula dari kekuasaan legislate yang diberi oleh Undang-Undang atau atas kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan juga memiliki makna kekuasaan atas golongan orang tertentu atau kedudukan atas sebuah

bidang pemerintahan.³³

Berdasarkan ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum tak jarang ditemui istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan selalu disandingkan dengan kewenangan dan kekuasaan selalu di salah artikan dengan istilah kewenangan, begitu pula kebalikannya. Terlebih kewenangan selalu disetarakan juga dengan wewenang. Kekuasaan umumnya berupa hubungan dalam makna bahwa “terdapat satu pihak yang memerintah dan kemudian ada pihak lain yang di perintah”³⁴

Berdasarkan perbedaan pengertian di atas, dapat kita bedakan dengan jelas antara kewenangan dengan wewenang. Kewenangan merupakan suatu hal yang diberi oleh Undang-Undang. Sementara itu Wewenang adalah ruang lingkup perbuatan hukum publik yang bukan hanya mencakup wewenang terkait ketetapan pemerintah, tetapi juga mencakup wewenang didalam rangka melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Dalam yuridis, pengertian wewenang yaitu kemampuan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Dalam suatu Negara hukum legalitas dikenal menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang menjadi dasar untuk setiap proses penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem konstitusional. Didalam kewenangan yang diperoleh dari tiga sumber yaitu: Atribusi, Delegasi, Mandate. kewenangan atribusi ialah lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate ialah kewenangan yang bersumber atas pelimpahan.³⁵

Wewenangan delegasi ialah biasanya pemindahan atau pengalihan hak-hak istimewa yang ada, atau disertai pemindahan tanggung jawab. Sementara dalam kewenangan mandate ialah bermakna hal ini tidak ada satupun penetapan kewenangan atau pemindahan tangan kewenangan, yang ada hanyalah janji-janji pekerjaan internal dan pimpinan atau bawahan, berarti tidak terdapat pengalihan tanggung jawab ataupun tanggung jawab tetap atas yang memberikan mandate. Semua kekuasaan yang dibatasi dari isi ataupun materi, kawasan serta periode. buruk dalam perspektif tersebut mengakibatkan buruk kewenangan yang mengangkut buruk isi, cacat kawasan, dan cacat periode.

Pelaksanaan Pemerintahan Desa tidak dilakukan oleh Pemerintah sendiri. Pemerintah Desa dibantu BPD dalam menjalankan pemerintahan. BPD adalah lembaga

³¹ E.B. Sitorus, dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa, DEPdagri*, Jakarta, 2007, hlm. 7

³² Pasal 19 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

³³ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2019, hlm. 78

³⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998 hlm. 35

³⁵ Philipus M. Hadjon, *Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 112

yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Kedudukan BPD dengan Pemerintah Desa adalah sejajar. Sehingga antara BPD dengan Pemerintah Desa tidak bisa saling menjatuhkan. Sebab kepala desa tidak mempunyai hak untuk memberhentikan Kepala Desa. Hubungan kerja antara BPD dengan Pemerintah Desa adalah kemitraan yang sifatnya konsultatif dan koordinatif.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki peranan sangat penting, sebagai wadah bagi anggota masyarakat yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi pada penyelenggaraan Pemerintahan Desa. BPD diharapkan mampu menjadi lembaga yang mengendalikan berbagai pelaksanaan tugas Pemerintahan Kepala Desa, serta sebagai pengemban amanat dan pelaksanaan kebijakan didesa, sehingga berbagai program dan kegiatan yang direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan harapan, kata Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Selain itu, BPD juga memiliki kewenangan membentuk Peraturan Desa yang merupakan produk hukum tertinggi yang dibuat pada tingkat Pemerintahan Desa. Sedangkan kewenangan dengan produk hukum nantinya digunakan sebagai dasar hukum untuk menyelenggarakan Pemerintahan di Desa terutama pada penyelenggaraan Otonomi Desa.

Dijelaskan BPD juga memiliki kewenangan menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang ditujukan untuk memaksimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Disamping itu, BPD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa oleh Kepala Desa berdasarkan kebijakan yang tertuang pada Peraturan Desa maupun peraturan perundangan.

Peran BPD pada penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dilaksanakan secara baik dan optimal tentu akan dapat dirasakan banyak manfaatnya. "Secara fisik peran BPD akan menghasilkan berbagai kebijakan dan hasil pembangunan yang mampu mensejahterahkan masyarakat. Salah satu contoh peran mensejahterahkan masyarakat, yakni BPD bersama Kepala Desa merumuskan berbagai kebijakan serta mengalokasikan berbagai program dan kegiatan di Desa sehingga terjadi perubahan kehidupan pada bidang ekonomi yang mengarah pada pencapaian kesejahteraan masyarakat. Sedangkan secara non fisik, peran BPD memberikan ruang bagi masyarakat untuk secara bebas dan bertanggung jawab menyampaikan aspirasi untuk selanjutnya ditindak lanjuti sebagai suatu kebijakan Pemerintahan Desa guna mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penetapan peraturan desa erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan seperti

yang dipopulerkan oleh John Locke disebut dengan istilah *trias politica*.

2. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa

Payung hukum BPD dalam menjalankan fungsinya adalah berdasarkan Pasal 55 UU Desa dan dipertegas kembali di Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa yang menjelaskan bahwa 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.

Pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut, maka setiap keputusan atau peraturan yang kemudian diambil oleh BPD harus melibatkan aspirasi masyarakat setempat serta harus mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat desa dengan tidak mengandung unsur kepentingan pribadi atau kelompok. Dengan demikian dapat dipahami bahwa prinsip checks and balances antara Pemerintah Desa (Kepala Desa) dan BPD diharapkan dapat saling mengawasi satu sama lainnya.

Menurut Pasal 1 Ayat 2 UU Desa mengatur bahwa BPD sebagai penyelenggara pemerintahan desa dalam UU Desa saat ini merujuk pada fungsi-fungsi eksekutif. Jadi, kedudukan BPD adalah sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, namun tidak secara penuh mengatur dan mengurus desa Namun demikian, BPD yang memiliki otoritas yang besar dalam menjalankan perannya berkaitan dengan kedudukannya.

Setelah dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa, hadir suatu bentuk baru dalam kehidupan demokrasi dan politik di desa, yakni munculnya Badan Perwakilan Desa (BPD) atau yang disebut dengan Badan Legislatif Desa (BLD) yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap pemerintahan desa.

Dengan kehadiran BPD didalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tentunya membawa nuansa tersendiri dalam kehidupan demokrasi di desa, karena salah satu tujuan dibentuknya BPD adalah untuk perwujudan demokrasi di desa karena cukup dinamis, dan dikembangkan dalam kehidupan demokrasi yang santun.³⁶

Kehadiran BPD tidak secara langsung memberikan nuansa demokrasi terlebih lagi BPD merupakan sesuatu yang baru bagi masyarakat desa dan muncul beragam pertanyaan yang mendasari dan urgensi

³⁶ Mansyur Achmad, Manajemen dan Tata Kelola Pemerintahan Desa, Perspektif Regulator dan Aplikatif, Balai Pustaka, Jakarta, 2018, hlm 29.

dibentuknya lembaga ini. UU ini membawa misi utama terkait dengan adanya kehadiran BPD ini bertujuan menghidupkan dan menggerakkan pelaksanaan demokrasi di desa.³⁷ Karena penduduk desa relatif sedikit, maka akan memungkinkan demokrasi murni yang benar-benar berpijak kepada nilai-nilai dan etika demokrasi tanpa pengaruh dan intervensi dari pihak lain.

Menurut Pasal 105 Ayat 1 UU Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan tentang Anggota BPD yang dimana terdiri penduduk desa yang memenuhi persyaratan terdiri atas kalangan adat, agama, organisasi politik, profesi dan unsur pemuka masyarakat lainnya³⁸ Mereka akan menjalankan fungsi-fungsi yakni fungsi mengayomi, legislasi, pengawasan dan fungsi menampung aspirasi masyarakat. Namun dengan adanya perubahan ketatanegaraan maka landasan mengenai tentang pemerintahan daerah berubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya perubahan ini lembaga Badan Perwakilan Desa berubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa disingkat (BPD).

Berdasarkan Pasal 209 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dinyatakan bahwa, BPD Berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi tersebut posisi BPD menjadi melemah dibandingkan dengan posisi kepala desa yang lebih kuat. BPD / Badan Permusyawaratan Desa mengalami perubahan nama dan berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Didasarkan pada kondisi faktual bahwa suatu budaya politik lokal yang berbasis pada filosofis musyawarah untuk mufakat.

Atas dasar tersebut perubahan nama diharapkan agar musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Maka sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, maka desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui. Setelah lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 untuk menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 memosisikan desa sebagai bagian dari pemerintah kabupaten/kota sehingga desa hanya menjalankan apa yang dikehendaki oleh pemerintahan kabupaten atas dasar kebutuhan desa saja.

Badan Permusyawaratan Desa atau lembaga yang anggotanya merupakan wakil-wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan keterwakilan perempuan yang ditetapkan secara demokratis. Dalam

pemerintahan desa, BPD dianggap sebagai “Parlemen”nya desa karena berperan sebagai pembuat dan pengesah peraturan desa.¹⁸ Berdasarkan kedudukannya BPD dan Pemerintah Desa mempunyai kedudukan yang sejajar, BPD dan pemerintahan desa bekerja sama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa, maka disini terjadi mekanisme “*check and balance system*” dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Secara yuridis, tugas BPD mengacu kepada regulasi desa yakni UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Posisi BPD sebagai lembaga desa, fungsi dan kedudukan BPD semakin jelas, yaitu lembaga legislatif desa. Keberadaan BPD dikuatkan sebagai lembaga yang amanah dari UU Desa. BPD juga memiliki fungsi lain seperti mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan dan melakukan pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) serta keputusan kepala desa.

Badan Perwakilan Desa (BPD) mempunyai peranan dan fungsi yang sangat penting dalam sistem pemerintahan desa setelah berlakunya UU Desa. Menurut Pasal 1 angka 4 : 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.

Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum Angka 6 UU Desa dijelaskan bahwa BPD merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. BPD dan atau Pemerintah Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa yang diselenggarakan dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.

Musyawarah Desa ini sendiri adalah forum musyawarah antara BPD, Pemerintah Desa dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal-hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dilihat dari pengertian BPD di atas, maka menjadi jelas bahwa BPD adalah lembaga perwakilan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa. Pengisian keanggotaan BPD dilakukan secara demokratis berdasarkan keterwakilan wilayah. Jumlah anggota BPD bervariasi, yaitu minimal 5 orang dan maksimal 9 orang yang peresmiannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Secara organisatoris, BPD dipimpin oleh seorang Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris. Pimpinan BPD ini dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan

³⁷ Sri Palupi, Buku Panduan Pelaksanaan Undang-Undang Desa Berbasis Hak, Jakarta 2016, hlm.15

³⁸ Kusnida Indrajaya dan Nurul Hikmah, “Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa” Studi Pada Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Bintang Ninggi II Kecamatan Teweh Selatan Kabupaten Barito Utara, Jurnal Administrasi Publik, Volume 6 No.1 Februari 2020, hlm. 13.

Desa secara langsung dalam rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diadakan secara khusus. Dalam rapat pemilihan pimpinan BPD untuk pertama kali itu, dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda. Fungsi-fungsi BPD meliputi Fungsi legislasi, Fungsi penyalur aspirasi, Fungsi pengawasan.

Fungsi-fungsi tersebut diatur dalam Pasal 55 UU Desa. Agar BPD dapat melaksanakan fungsi-fungsi di atas, BPD mempunyai seperangkat hak-hak, seperti yang ditentukan dalam Pasal 61.

BPD merupakan badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau BPD memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa (MUSDes).

Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain MUSDes adalah forum musyawarah antara BPD, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh BPD dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa.³⁹

Desa merupakan pemerintahan terkecil yang berada di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kebebasan dalam mengatur peraturan di desa tersebut dan sistem pemerintahan sesuai dengan ketentuan perundangundangan yang berlaku.⁴⁰ Dalam menjalankan roda pemerintahan desa, desa di pimpin oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa. “Kepala Desa adalah pejabat pemerintahan desa yang mempunyai kewenangan, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari pemerintah pusat dan pemerintahan daerah”

Berdasarkan Pasal 18 B Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur ketentuan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”⁴¹

³⁹ Eko Putra Sandjojo, *Pelaksanaan Undang-Undang Desa Berbasis Hak*, Lakpesdam, Jakarta 2016, hlm. 89-90.

⁴⁰ Agustina Setiawan, *Pemerintahan Desa (Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan Desa)*, CV Budi Utama, Deepublish, Yogyakarta 2022, hlm. 38

⁴¹ Agustina Setiawan, *Pemerintahan Desa (Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan Desa)*, CV Budi Utama, Deepublish, Yogyakarta 2022, hlm. 38.

Undang-Undang yang dimaksud pada ketentuan Pasal 18 B Ayat 2 diatas adalah Undang-Undang yang secara jelas dan tegas mengatur tentang menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya atau yang disebut dengan desa, maka desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang. Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa selanjutnya ditulis UU Desa. Dijelaskan tentang pengertian Desa bahwa, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya di sebut 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 di akui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴²

Kedudukan BPD setelah ditetapkannya UU Desa mengalami perubahan, jika sebelumnya BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa, maka sekarang menjadi lembaga desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa adalah bukti keterlibatan masyarakat tersebut.⁴³ Hal ini sejalan dengan tujuan utama pembentukan lembaga BPD ini yang pada dasarnya adalah penjelmaan dari segenap warga masyarakat dan merupakan lembaga tinggi Desa. BPD juga merupakan pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan masyarakat desa⁴⁴

Keberadaan BPD sebagai pelaksana demokrasi di lingkungan desa merupakan representasi (perwakilan) dari masyarakat desa, mengharuskan BPD menyatu dengan masyarakat, mampu menggali atau memunculkan dan menyampaikan aspirasi masyarakat baik dalam pembangunan maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintahan desa yang

⁴² Asori, *Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Indocamp, Tangerang Selatan, 2021, hlm. 1-2

⁴³ Nata Irawan, *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era Undang-Undang Desa*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2017, hlm. 23.

⁴⁴ Rodhiah & Harir, “Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa Di Desa Krandon Kecamatan Guntur Kabupaten Demak”. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2 No 2. 2015, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Semarang, hlm. 298

memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu juga dengan adanya BPD bertujuan untuk mendorong terciptanya hubungan yang harmonis sebagai mitra kerja antara Kepala Desa dan BPD dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan desa.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari Penelitian penulis dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa pada Tata Pemerintahan jelas diatur secara signifikan pada Undang-undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa yang mana secara hierarki eraturan perundang-undangan berada dalam Peraturan Kabupaten dan kota, namun pada penyelenggaraan peraturan perundnag-undangan, yang mana hal tersebut melalui proses Panjang pada perumusannya. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut mengatur bahwa Badan Permusyawaratan Desa berada pada posisi legislative pada tatanan pemerintahan desa yang berfungsi untuk menjadi perumus, pengawas serta budgeting pada penyelenggaraan Desa.
2. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam bidang aspirasi masyarakat meliputi cara Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Cara yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung aspirasi masyarakat adalah dengan cara membuka saran baik itu untuk pemerintah desa maupun untuk Badan Permusyawaratan Desa itu sendiri, serta masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya dengan cara tertulis ataupun secara lisan pada saat ada pertemuan Badan Permusyawaratan Desa. Cara Badan Permusyawaratan Desa dalam menyalurkan aspirasi masyarakat adalah dengan menyampaikan dan membahas masalah bersama dengan pemerintahan desa pada pertemuan.

B. Saran

1. Perlu adanya pelatihan berkelanjutan kepada Struktural Badan Permusyawaratan Desa agar mengikuti proses kemajuan zaman dikarenakan masih banyak ditemukan kasus Badan Permusyawaratan Desa tidak melaksanakan tugasnya secara professional dan amanat daripada Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. BPD harus lebih pro aktif lagi dalam menyikapi pembangunan serta kebijakan dalam pemerintahan desa karena selama ini Kepala Desa lebih dominan kekuasaannya sehingga perkembangan desa tidak berimbang karena hanya mengandalkan Kepala Desa saja sebagai garda terdepan untuk pembangunan desa. Banyak sekali kasus yang menimpa kepala desa karena salah pengelolaan nggarannya dan itu juga bagian dari kinerja BPD sebagai fungsi pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agustina Setiawan, Pemerintahan Desa (Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan Desa), CV Budi Utama, Deepublish, Yogyakarta 2022
- Amin Suprihartini, Pemerintahan Desa dan Kelurahan, PT Cempaka Putih, Bandung, 2018
- Asshidiqqie Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Bagir Manan (b), *Dasar-Dasar Perundang-Undangan* (Jakarta:Ind Hill. Co, 1992),
- Eddi Handono, *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, FPPM, Bandung, 2005
- Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Sebuah Gagasan Tentang Grand Design Reformasi Regulasi Indonesia* (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Atmajaya, 2017),
- Marzuki Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009
- Marzuki Peter Mahmud, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998
- Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Nata Irawan, *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era Undang-Undang Desa*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2017
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2019
- Sri Palupi, *Buku Panduan Pelaksanaan Undang-Undang Desa Berbasis Hak*, Jakarta 2016
- Suteki dan Taufani Galang, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Depok: PT Raja Grafindo Persada
- Widjaja, Haw. 2002. *Otonomi Daerah dan daerah Otonom*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia
Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa
Undang–Undang Nomor 61 Tahun 2014
PP Nomor 43 Tahun 2014
Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2001
Keppres Nomor 28 Tahun 1980

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia
Nomor 111 Tahun 2014

Jurnal/Karya Ilmiah

- A.Hamid S. Attamimi, *“Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I- PELITA IV.”* (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990)
- Asori, Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Indocamp, Tangerang Selatan, 2021
- Bambang Trisantono Soemantri, Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Fokus Media, Bandung, 2011
- Christine Ayu Setyaningrum, *Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2019
- E.B. Sitorus, dkk, *Naskah Akademik Rancangan UndangUndang tentang Pemerintahan Desa, DEPDA GRI*, Jakarta, 2007
- Eko Putra Sandjojo, *Pelaksanaan Undang-Undang Desa Berbasis Hak*, Lakpesdam, Jakarta 2016
- Firman, *Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Desa*, AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 23, No. 1
- Herman Punder, *“Democratic Legitimation of Delegated Legislation, Comparative view on the American, British, and German Law,” International and Comparative Law Quarterly*, (Volume 58, April 2009)
- Jendi Taraja Simamora, Haposan Siallagan, Hisar Siregar *Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia*, PATIK : Jurnal Hukum
- Kusnida Indrajaya dan Nurul Hikmah, *“Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa” Studi Pada Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Bintang Ninggi II Kecamatan Teweh Selatan Kabupaten Barito Utara*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 6 No.1 Febuari 2020
- Larenggam Andi, Et, All., *Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Dalam Pembangunan Desa Di Kecamatan Melonguane Kabupaten Kepulauan Talaud*, Jurnal JAP No. 31 Vol III, 2015,

- Mansyur Achmad, *Manajemen dan Tata Kelola Pemerintahan Desa, Perspektif Regulatorif dan Aplikatif*, Balai Pustaka, Jakarta, 2018
- Philipus M. Hadjon, *Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya
- Rahardjo, *Pengantar Sosiologis Pedesaan dan Pertanian*, Gadjah University Press, Yogyakarta, 1999
- Rodhiah & Harir, *“Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pembentukan Peraturan Desa Di Desa Krandon Kecamatan Guntur Kabupaten Demak”*. Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. 2 No 2. 2015, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Semarang
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam rangka Otonomi Daaerah*. Bandung: Mandar Maju
- Sulistyowati Irianto. *Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. Volume 32 Nomor 2. 2002.

Internet/Sumber Lainnya

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukumpengaturan-pemerintahan.html>