



**PENGUATAN PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA  
(BPD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA DI  
DESA SEMBALUN TIMBA GADING KECAMATAN SEMBALUN  
KABUPATEN LOMBOK TIMUR**

*STRENGTHENING THE ROLE OF THE BADAN  
PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) IN THE FORMULATION OF  
VILLAGE REGULATIONS IN SEMBALUN TIMBA GADING VILLAGE,  
SEMBALUN SUBDISTRICT, EAST LOMBOK REGENCY*

**Haeruman Jayadi**

Universitas Mataram

Email: [haerumanjayadi@unram.ac.id](mailto:haerumanjayadi@unram.ac.id)

**AD. Basniwati**

Universitas Mataram

Email: [adbasiwati@unram.ac.id](mailto:adbasiwati@unram.ac.id)

**Khairul Umam**

Universitas Mataram

Email: [khairulumam@unram.ac.id](mailto:khairulumam@unram.ac.id)

**Iskandar Sukmana**

Universitas Mataram

Email: [iskandarsukmana@unram.ac.id](mailto:iskandarsukmana@unram.ac.id)

**Abstrak**

Artikel ini membahas kegiatan penyuluhan mengenai *Penguatan Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa* di Desa Sembalun Timba Gading, Kecamatan Sembalun, Kabupaten Lombok Timur. Tujuan utama kegiatan adalah meningkatkan kapasitas BPD dan aparatur desa dalam memahami serta menerapkan teknik pembentukan peraturan desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Metode pelaksanaan dilakukan melalui tatap muka dengan praktik langsung dan diskusi interaktif menggunakan pendekatan persuasif, edukatif, komunikatif, dan akomodatif. Sasaran kegiatan meliputi BPD, perangkat desa, tokoh agama, tokoh adat, serta perwakilan masyarakat. Hasil kegiatan menunjukkan antusiasme peserta yang tinggi, namun masih terdapat keterbatasan pengetahuan terutama dalam aspek perancangan peraturan desa, seperti penyusunan naskah akademik, dasar hukum, bahasa hukum, serta pencantuman sanksi. Luaran kegiatan berupa publikasi artikel ilmiah pada jurnal nasional ber-ISSN serta peningkatan pemahaman dan keterampilan teknis BPD dan aparatur desa. Ke depan, diperlukan penyuluhan hukum lanjutan dengan durasi lebih panjang dan melibatkan pemerintah daerah serta unsur masyarakat secara lebih luas agar pembentukan peraturan desa lebih komprehensif dan partisipatif.

**Kata kunci:** *Peraturan Desa, BPD, Desa, Sembalun.*

**Abstract**

*This article discusses an outreach activity on Strengthening the Role of the Badan Permusyawaratan Desa (BPD) in the Formation of Village Regulations in Sembalun Timba*

*Gading Village, Sembalun Subdistrict, East Lombok Regency. The main objective of the activity was to increase the capacity of the BPD and village officials in understanding and implementing techniques for forming village regulations in accordance with the provisions of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. The implementation method was carried out through face-to-face meetings with direct practice and interactive discussions using a persuasive, educational, communicative, and accommodative approach. The targets of the activity included the BPD, village officials, religious leaders, traditional leaders, and community representatives. The results of the activity showed high enthusiasm among participants, but there were still limitations in knowledge, especially in the aspect of village regulation design, such as the preparation of academic papers, legal bases, legal language, and the inclusion of sanctions. The outputs of the activity were scientific articles published in national journals with ISSN numbers and an increase in the understanding and technical skills of the BPD and village officials. In the future, further legal counseling with a longer duration and involving local government and a wider range of community elements is needed so that the formulation of village regulations is more comprehensive and participatory.*

**Keywords:** *Village Regulations, BPD, Village, Sembalun.*

## **A. PENDAHULUAN**

Dalam teori perjanjian masyarakat, Negara dapat terbentuk karena adanya masyarakat yang sengaja mengadakan perjanjian untuk membentuk Negara. Konsep perjanjian masyarakat ini adalah terletak pada hasil kesepakatan dari masyarakat itu sendiri dalam membentuk negara dan mengangkat pimpinannya. Menurut Mashuri Maschab bahwa desa sebagai suatu organisasi kekuasaan atau pemerintahan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara.<sup>1</sup>

Pemerintahan Desa keberadaannya adalah berhadapan langsung dengan masyarakat. Posisi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat adalah pemerintahan Desa, sedangkan dari segi pengembangan peran serta masyarakat, maka pemerintahan Desa adalah selaku pembina, pengayom dan pelayanan masyarakat sangat berperan dalam menunjang mudahnya masyarakat digerakkan untuk berpartisipasi.<sup>2</sup>

Pemerintahan Desa sebagai penyelenggara pemerintahan terendah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan ujung tombak pembangunan. Hal ini merupakan suatu keniscayaan karena Desalah yang langsung berhadapan dengan masyarakat Desa, lebih tahu, lebih mengenal dan lebih memahami seluk-beluk warganya serta lebih mengerti kebutuhan warga Desanya. Oleh karenanya merupakan suatu keharusan bahwa dalam melaksanakan pembangunan di segala bidang guna mencapai hasil yang optimal harus mengikutsertakan masyarakat yang ada di Desa, yang dalam hal ini Pemerintahan Desa sebagai penyelenggara pemerintahan terendah yang langsung berhadapan dengan masyarakat sebagai pelaksana pembangunan agar makin mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat desa, segala tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir diubah dengan

1 Duto Sosialismanto, *Hegemoni Negara*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 43

2 HAW. Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.42

Undang-Undang 13 Tahun 2022, Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Walaupun secara hierarki tidak menyebutkan adanya Peraturan Desa, namun peraturan desa termasuk dalam bagian dari Peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU No 12/2011. Ketentuan tentang Peraturan Desa lebih lanjut diatur dalam UU Nomor 6 tahun 2012 Tentang Desa.

Suatu peraturan dapat dikatakan baik apabila dapat mengakomodir kepentingan berbagai elemen yang ada sesuai kebutuhan masyarakat yang diaturnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik struktur maupun mekanisme atau teknik pembentukannya, sehingga aturan tersebut dapat diterima dan berjalan dengan baik. Peraturan Desa merupakan salah satu aturan yang akan digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga peraturan desa ini harus memenuhi kaidah-kaidah dalam pembentukan suatu peraturan yang baik dan benar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Peraturan Desa merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan dari Badan Permusyawaratan Desa.

Pemerintahan Desa terdiri dari dua lembaga yaitu Pemerintah Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa sebagai kepala penyelenggara pemerintah di Desa (eksekutif desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai legislatif desa dan pengawas terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Tugas dan kewajiban Kepala Desa yaitu mengajukan rancangan Peraturan Desa dan bersama Badan Permusyawaratan Desa menetapkan sebagai Peraturan Desa, Menjaga kelestarian adat-istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan.<sup>3</sup> Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Desa wajib bersikap dan bertindak adil, tidak diskriminatif serta tidak mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa pembentukan Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai bentuk perwujudan demokrasi di Desa. Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dimaksudkan untuk terwujudnya *checks and balances* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa. Sebagai wakil dari masyarakat desa maka Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang ada di desanya. Eksistensi Badan Permusyawaratan Desa sebagai wakil dari masyarakat desa akan tercermin dari sejauh

---

3 HAW. Widjaya, Pemerintahan/Marga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002,, hlm. 39

mana Badan Permusyawaratan Desa melaksanakan perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Salah satu peran BPD yang terkait dengan hajat hidup masyarakat desa adalah dalam hal pembentukan peraturan desa. Aspirasi dan berbagai kebutuhan masyarakat desa dapat diwujudkan salah satunya melalui peraturan desa. Peraturan desa ini menjadi salah satu dasar dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan desa, pemberdayaan dan Pembangunan desa.

Dalam tataran praktik, kinerja yang ditunjukkan oleh Badan Permusyawaratan Desa masih belum maksimal. Fungsi legislasi yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa belum dilaksanakan dengan optimal. Hal ini terlihat dari masih kurangnya produk Peraturan Desa (Rancangan Peraturan Desa) yang berasal dari Badan Permusyawaratan Desa. Maka dari itu peningkatan peran BPD dalam pembentukan peraturan desa menjadi sangat penting dilakukan.

## **B. METODE PELAKSANAAN**

Metode penyuluhan merupakan cara memberikan kemampuan teknis dalam pembentukan peraturan desa kepada sasaran/peserta penyuluhan. Penyuluhan diselenggarakan dengan metode penyuluhan langsung yaitu dilakukan dengan cara bertatap muka secara langsung antara tim pengabdian dengan peserta penyuluhan. Penyuluhan diselenggarakan dalam bentuk ceramah singkat yaitu untuk memberikan penjelasan tentang teknis perancangan dilanjutkan dengan diskusi untuk pendalaman materi dan dilanjutkan dengan praktik perancangan.

Penyuluhan dilaksanakan melalui pendekatan:

- a. Persuasif yakni Tim dalam melaksanakan tugasnya harus mampu meyakinkan peserta penyuluhan, sehingga merasa tertarik, menaruh perhatian dan minat terhadap hal-hal yang disampaikan oleh pembicara;
- b. Edukatif yakni Tim harus bersikap dan berperilaku sebagai pendidik/pelatih yang dengan penuh kesabaran dan ketekunan membimbing peserta penyuluhan;
- c. Komunikatif yakni Tim harus mampu berkomunikasi dan menciptakan iklim yang baik serta suasana menyenangkan sedemikian rupa sehingga tercipta suatu pembicaraan dan penyuluhan yang bersifat akrab, terbuka dan timbal balik; dan
- d. Akomodatif yakni Tim harus mampu mengakomodasikan, menampung dan memberikan jalan pemecahannya dengan bahasa yang mudah dimengerti dan dipahami.

Tata cara pelaksanaan penyuluhan yaitu sebagai berikut

1. Tatap muka secara langsung melalui ceramah singkat

Langkah awal pelaksanaan kegiatan pengabdian masyarakat berupa penyuluhan mengenai perancangan peraturan desa yaitu dengan melakukan koordinasi dengan Kepala Desa mengenai kesediaan waktu dan tempat. Setelah disepakati waktu dan tempatnya, dilanjutkan dengan mengundang peserta penyuluhan yang terdiri dari aparat Pemerintah Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa, kepala-kepala dusun, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan tokoh perempuan yang ada di desa setempat. Tim meminta bantuan Kepala Desa untuk mengundang para peserta penyuluhan sesuai waktu dan tempat yang sudah disepakati.

Penyuluhan dilakukan melalui ceramah tatap muka dengan terlebih dahulu memaparkan materi penyuluhan secara singkat secara bergiliran oleh tim. Setelah

semua tim menyampaikan materi dilanjutkan dengan diskusi terbuka dalam rangka pendalaman.

2. Mengadakan Tanya jawab atau diskusi.

Pada sesi diskusi, moderator mempersilahkan pada peserta penyuluhan untuk mengemukakan pendapat, pernyataan, pertanyaan, kritik dan saran kepada tim mengenai materi penyuluhan. Moderator menginventarisir segala macam komentar yang disampaikan oleh peserta penyuluhan. Sesi berikutnya adalah memberikan tanggapan terhadap berbagai hal yang disampaikan oleh peserta.

3. Memberikan penyuluhan perancangan peraturan desa dengan membagi peserta menjadi beberapa kelompok kecil untuk merumuskan struktur dan sistematika serta isi dari rancangan peraturan desa yang akan dibentuk.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa

Dalam teori kedaulatan rakyat, bahwa kedaulatan asli dimiliki oleh rakyat dan untuk menjalankan pola pemerintahan, rakyat memberikan sebagian kekuasaan pada penguasa. Karena rakyat yang menentukan pemerintahan sehingga penguasa harus tunduk pada rakyat. Bila penguasa melanggar perjanjian yang telah disepakati, maka oleh rakyat, penguasa tersebut dapat diambil kedaulatannya, yang pada akhirnya teori ini menciptakan konsep Demokrasi. Menurut Philipus M. Hadjon bahwa, dalam konsep Demokrasi partisipasi rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan Pemerintah<sup>4</sup>, termasuk pula keikutsertaan rakyat dalam membuat aturan-aturan yang akan diberlakukan untuk mereka, karena salah satu fungsi hukum yakni sebagai sarana perubahan masyarakat. Hal ini sesuai dengan pandangan Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan:

*“Di Indonesia, fungsi hukum dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan, bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut di atas seyogyanya dilakukan di samping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.”<sup>5</sup>*

Persoalan yang menyangkut berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan, apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau sebaliknya terjadi penolakan. Teori-teori hukum sebagaimana dikemukakan Soejono Soekanto, mengemukakan 3 (tiga) hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu<sup>6</sup> :

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau menurut cara yang telah ditetapkan (W.

4 Philipus M. Hadjon, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato Lustrum III, Tahun 1997, hlm. 8

5 Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 9

6 Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1983, hlm. 13

Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (Logemann).

2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif; artinya dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan), atau karena kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis; artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Dari konsep teori di atas ternyata pembentukan Badan Permusyawaratan Desa sangat tepat sesuai kedudukannya sebagai mitra kepala desa yang juga ikut serta secara tidak langsung memberikan andil dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa. Daerah pedesaan sesungguhnya merupakan basis dari kehidupan sosial, ekonomi dan politik bangsa Indonesia.<sup>7</sup> Secara historis Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat Desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkret.<sup>8</sup>

Badan Permusyawaratan Desa dengan istilah lain Parlemen Desa yang anggota-anggotanya terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat agama, pemuda, cendekiawan dan lain-lain, mereka sebagai anggota BPD diangkat atau dipilih oleh masyarakat desa yang dilakukan secara demokratis. Dalam perspektif demokratisasi, pembentukan dan perkembangan BPD patut dilihat sebagai suatu proses pendorong partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan menyangkut masa depan mereka sendiri. Suatu partisipasi sudah tentu tidak bersifat lokalistik kedesaan, melainkan memungkinkan adanya peran dalam pengambilan kebijakan mengenai desa itu sendiri. Namun demikian sejak awal keterlibatan rakyat desa dengan pembentukan BPD, lebih dibatasi hanya untuk urusan rumah tangga sendiri dan tidak untuk ambil bagian dalam urusan di luar desa.

Suatu partisipasi yang sehat sudah tentu adanya kesadaran dan kemampuan yang cukup dari rakyat desa dalam proses keterlibatannya. Hal ini mengisyaratkan bahwa diperlukan suatu proses sebelum kebijakan diterapkan rakyat bisa memberikan penilaian untuk dapat mengambil sikap lebih arif terhadap kebijakan yang diterapkan untuk desa kendati kebijakan tersebut merupakan hal yang positif tanpa adanya pra kondisi.

Peran BPD dalam pemerintahan desa begitu penting dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagaimana yang dikemukakan oleh F.J. Stahl, bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya. Pemerintah harus berusaha secara optimal mewujudkan keinginan warganya, baik dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Ketiga bidang ini selalu berkaitan dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Oleh karenanya partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk turut serta dalam setiap kebijakan yang ditempuh. Partisipasi masyarakat ini harus diakomodir dalam

<sup>7</sup> Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 110

<sup>8</sup> HAW. Widjaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli*, Bulat dan Utuh, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 4

suatu institusi yang diharapkan sebagai mitra kerja pemerintah khususnya pemerintah desa, yang dalam hal ini dilakukan melalui Badan Permusyawaratan Desa.

Sebagai suatu institusi yang memiliki legalitas, BPD berkewajiban turut serta dalam mengembangkan potensi yang ada dengan melaksanakan fungsi-fungsinya. Adapun fungsi BPD adalah sebagai berikut :

#### 1. Fungsi Pengayoman.

Berkaitan dengan otonomi desa dimana peran wakil masyarakat dalam hal ini BPD begitu penting terutama dalam hal menjaga dan mengayomi adat istiadat yang ada dalam masyarakat desa. Dalam menjalankan fungsinya BPD harus mengayomi adat istiadat yang berkembang pada masyarakat desa, meskipun desa tersebut tidak dibentuk oleh hukum adat yang ada, tetapi adat-istiadat harus tetap terjaga. BPD berfungsi mengayomi Adat Istiadat, membuat peraturan Desa, Menampung dan menyalurkan Aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dari fungsi ini jelaslah bahwa adat dan kebiasaan masyarakat adalah merupakan hak otonomi yang harus dihormati. Negara dan pemerintahan tidak berhak mengatur atas dasar kehendak sepihak dari pemerintah. Namun harus dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat desa dalam setiap bidang yang terkait dengan kehidupan masyarakat, karena di sini melekat hak-hak otonomi yang ada pada mereka.

Fungsi pengayoman ini terlihat dengan masih terpeliharanya adat istiadat dalam kehidupan masyarakat serta aturan-aturan tidak tertulis lainnya yang masih terpelihara, seperti aturan mengenai perkawinan atau acara-acara ritual yang dikaitkan dengan perayaan hari besar keagamaan.

#### 2. Fungsi Legislasi.

Dalam sistem demokrasi dan Negara hukum modern, sudah umum diketahui bahwa kekuasaan Negara dibagi dan dipisah-pisahkan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada pokoknya kekuasaan untuk membentuk atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dilembagakan dalam organisasi Negara di lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>9</sup> Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.<sup>10</sup>

Di desa, fungsi legislasi diberikan kepada BPD. Fungsi legislasi ini adalah fungsi untuk membuat peraturan-peraturan yang khusus diberlakukan di desa yang bersangkutan. Fungsi ini memberikan kesempatan kepada anggota BPD untuk membuat rancangan peraturan yang sangat dibutuhkan baik oleh pemerintah desa maupun masyarakat yang diharapkan menjadi “payung hukum” dalam mengambil suatu tindakan oleh pemerintah desa maupun sebagai pedoman dalam kehidupan masyarakat. Aturan-aturan dimaksud tentunya harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat dengan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

#### 3. Fungsi Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa adalah suatu ukuran bagi desa dalam menentukan kebutuhan desanya. Dengan adanya anggaran tersebut diharapkan

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.213

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hlm.32

memudahkan pengalokasian seluruh kegiatan yang telah direncanakan. Anggaran semata-mata ditetapkan oleh pemerintah desa, tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, anggaran pendapatan dan belanja negara itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya setiap rancangan anggaran yang dibuat di desa memerlukan persetujuan rakyat (BPD).

#### 4. Fungsi Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat.

Pengertian menampung adalah sebagai suatu wadah bagi masyarakat untuk ikut serta dalam memberikan pendapat dan masukan serta kritik yang ditujukan kepada pemerintah desa, dengan memberikan penilaian terhadap kinerja kepala desa beserta seluruh aparat pemerintah desa baik dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta masalah-masalah lainnya yang berhubungan dengan kepentingan atau kebutuhan masyarakat desa.

## 2. Upaya Peningkatan Peran Dan Fungsi BPD Dalam Pembentukan Peraturan Desa

Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Dengan demikian, otonomi yang dimiliki desa adalah *Otonomi Asli*, yaitu otonomi yang berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Sehingga dalam kenyataannya pasti akan timbul berbagai keanekaragaman, baik dari segi nama, susunan pemerintahan, maupun bentuk-bentuk geografisnya. Tegasnya, terdapat keadaan-keadaan khusus yang berbeda satu dengan yang lainnya. Dari sinilah sebenarnya prinsip-prinsip “Kebhinekaan” itu ada dan berkembang secara nyata dalam masyarakat. Sehingga secara faktual hak-hak, asal-usul, dan istiadat dihormati sebagai modal pembangunan desa. Untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki oleh desa seperti tersebut di atas, maka dibentuklah pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Badan permusyawaratan desa yang disingkat BPD merupakan suatu badan yang dibentuk untuk menyelenggarakan pemerintahan desa bersama-sama dengan pemerintah desa. Dengan kata lain BPD merupakan salah satu lembaga formal yang menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan di desa di samping pemerintah desa. Maksud dari dibentuknya BPD adalah dalam rangka demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan desa dalam artian memberikan peluang peran serta atau partisipasi masyarakat secara luas dalam membangun dan menyelenggarakan pemerintahan di desa melalui suatu wadah lembaga formal yang diberikan kepada masyarakat desa untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi mereka.

Di sisi lain untuk mengantisipasi bergulirnya demokrasi, rakyat sendiri harus menyiapkan sumber daya manusia yang tangguh di tingkat desa. Oleh karena itu peran dari BPD untuk menempatkan kembali posisi rakyat harus benar-benar mengakomodir semua elemen yang ada di desa dengan pengelolaan secara demokratis. Menurut Hatta, Demokrasi Desa mengandung tiga ciri yakni<sup>11</sup>:

- a. Rapat (tempat rakyat bermusyawarah dan mufakat)
- b. Hak rakyat untuk mengadakan protes

11 Suhartono, dkk, *Parlemen Desa*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 29



c. Cita-cita tolong menolong

Dari berbagai fungsi yang telah dikemukakan sebelumnya, meskipun tidak ditentukan bahwa BPD memiliki fungsi pengawasan layaknya fungsi yang dimiliki lembaga perwakilan rakyat pada umumnya seperti DPR dan DPRD, tidak berarti pemerintah desa tidak dapat diawasi oleh BPD. Pengawasan BPD terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa yang diselenggarakan oleh pemerintah desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) dapat ditemukan pada kewenangan yang dimiliki oleh BPD.

BPD mempunyai wewenang:

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa;
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. Menyusun Peraturan tata tertib BPD.

Dari wewenang yang ada menunjukkan bahwa BPD melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa yang dilakukan oleh pemerintah desa terutama terkait dengan pelaksanaan peraturan desa dan pelaksanaan peraturan kepala desa.

Dari berbagai peran dan fungsi BPD tersebut, meski terlihat sederhana namun terkandung tanggung jawab yang besar dan berat dalam implementasinya. Selain harus benar-benar memahami apa yang menjadi fungsinya, BPD juga harus membekali diri dengan berbagai kemampuan dan keahlian yang menunjang dalam melaksanakan fungsi tersebut. Kemampuan yang dimaksud misalnya adalah kemampuan untuk menyerap, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Selain memiliki kemampuan untuk menyerap, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dalam menjalankan fungsi legislasinya, BPD juga harus memiliki bekal keahlian untuk merumuskan aspirasi masyarakat desa menjadi suatu kebijakan. Dalam hal ini anggota BPD harus memiliki keahlian membuat kebijakan seperti membuat peraturan desa, merancang anggaran pendapatan dan belanja desa, dan bentuk kebijakan desa yang lainnya. Dapat dikemukakan bahwa pada tataran inilah yang menjadi fungsi utama dari BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dikatakan sebagai fungsi utama oleh karena pada tahap inilah ditentukan bagaimana mengatur dan mengurus pemerintahan desa. Bagaimana mungkin BPD mampu menuangkan aspirasi masyarakat desa ke dalam suatu kebijakan yang baik ketika ia tidak mampu atau tidak memiliki keahlian dalam membuat kebijakan. Selanjutnya terhadap fungsi pengawasan yang dimiliki oleh BPD, BPD juga harus membekali diri dengan kemampuan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan desa berjalan dengan efektif dan efisien.

Menelaah berbagai kendala yang dihadapi oleh BPD, masalah utamanya adalah kurangnya kemampuan dan keahlian di bidang hukum terutama di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Masalah utama ini muncul sebagai suatu rangkaian akibat dari cukup minimnya anggota BPD yang memiliki kualifikasi pendidikan baik formal maupun informal yang memadai. Ditambah lagi dengan sangat minimnya anggota BPD berpengetahuan di bidang hukum terutama di bidang pembuatan peraturan

perundang-undangan. Masalah kedua adalah lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh BPD terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini dapat disebabkan oleh kurangnya pemahaman terhadap aspek pengawasan dan dapat pula terjadi oleh karena adanya permainan yang tidak *fair* dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa. Untuk mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi seperti tersebut di atas, BPD dapat melakukan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Melakukan konsultasi dengan tenaga ahli atau konsultan terutama tenaga ahli atau konsultan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Yang dapat dipertimbangkan sebagai tenaga ahli atau konsultan adalah para sarjana hukum terutama sarjana hukum yang memahami teknik membuat peraturan perundang-undangan atau juga para aparatur pemerintahan di biro atau bagian hukum di pemerintahan daerah. Selain itu, dapat juga menggunakan ahli atau konsultan dari berbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta yang berkecimpung di bidang perundang-undangan.

Memang, hal ini membutuhkan dana yang tidak sedikit, namun demikian, hasil yang didapatkan akan lebih mengefektifkan dan mengefisiensikan kinerja dari pemerintahan desa. Dengan semakin efektif dan efisienya kinerja pemerintahan desa, gejolak atau permasalahan sosial yang dapat ditimbulkan oleh suatu kebijakan yang tidak populis lebih bisa diminimalisir. Hal ini juga dapat berdampak pada kepercayaan masyarakat kepada pemerintahannya atau kepada para pemimpinnya sehingga proses pencapaian masyarakat adil dan makmur menjadi semakin cepat dapat direalisasikan. Jadi lebih baik melakukan tindakan pencegahan dari masalah yang akan timbul akibat dari kebijakan yang dibuat secara sembarangan daripada melakukan pengobatan atau mengatasi suatu masalah yang akan muncul sebagai akibat dari kebijakan yang dibuat dengan sembarangan, karena ongkos untuk pencegahan terhadap masalah yang akan timbul dari suatu kebijakan yang tidak populis relatif lebih murah bila dibandingkan ongkos untuk menyelesaikan atau mengatasi masalah yang terjadi dikemudian hari.

2. Melakukan seminar dan lokakarya secara rutin dan berkesinambungan dengan topik-topik yang aktual dan berguna bagi masyarakat desa.

Masyarakat yang dinamis, akan selalu berkembang seiring dengan berjalannya waktu. Perkembangan yang terjadi dari waktu ke waktu akan membuat masyarakat semakin mengerti dan memahami akan arti hidup dan kehidupannya. Perkembangan yang terjadi tidak hanya membawa dampak yang baik, namun juga dampak yang tidak baik. Dampak-dampak tersebut, baik secara kualitas dan kuantitas semakin kompleks.

Dalam hal yang demikian, para pemimpin masyarakat harus mampu mengarahkan masyarakatnya menuju gerbang kemajuan dan kemakmuran, karena mereka diamanatkan oleh rakyatnya untuk tujuan demikian. Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga formal yang menjalankan pemerintahan desa memiliki tanggung jawab besar dalam membantu mewujudkan masyarakatnya menuju kemajuan dan kemakmuran.

Dalam *memanage* berbagai peluang, hambatan dan tantangan yang ada dalam masyarakatnya, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa harus senantiasa bekerja sama dan saling membantu. Sebagai badan yang diberikan amanah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat di desanya, Badan Permusyawaratan Desa harus senantiasa sigap dan tanggap terhadap berbagai aspirasi dan kebutuhan yang ada dalam masyarakat yang diwakilinya.

Salah satu sarana yang dapat ditempuh adalah dengan melakukan seminar dan lokakarya. Kata *seminar* berasal dari kata *Latin seminarum*, yang berarti “tanah tempat menanam benih”. Sebuah seminar biasanya memiliki fokus pada suatu topik yang khusus, di mana mereka yang hadir dapat berpartisipasi secara aktif. Sistem seminar memiliki gagasan untuk lebih memberikan pemahaman anggota BPD pada topik yang dibicarakan. Yang dapat dipertimbangkan sebagai pihak yang memberikan kajian ilmiah terhadap suatu pokok bahasan yang ingin dibicarakan adalah para akademisi dan birokrasi serta para praktisi di bidangnya. Lokakarya adalah suatu acara di mana beberapa orang berkumpul untuk memecahkan masalah tertentu dan mencari solusinya.

Seminar dilaksanakan dalam rangka menambah wawasan anggota BPD mengenai hal-hal yang dianggap penting terutama terkait dengan perumusan kebijakan desa. Sementara lokakarya dimaksudkan untuk menyerap berbagai aspirasi dari para peserta wakil dari masyarakat dan mencari solusi terbaik dari masalah atau aspirasi masyarakat untuk kemudian dapat dituangkan dalam bentuk kebijakan desa.

3. Mengadakan pelatihan dan atau mengikuti pelatihan yang menunjang terhadap peningkatan profesionalisme.

Untuk mengatasi berbagai tantangan zaman yang semakin kompleks, dibutuhkan ilmu pengetahuan dan keahlian yang semakin baik pula. Seperti yang telah dikemukakan di atas bahwa salah satu cara untuk meningkatkan fungsi BPD adalah dengan melakukan seminar dan lokakarya secara rutin dan berkelanjutan. Kegiatan ini lebih bersifat teoritis, sedangkan yang sifatnya praktis dalam rangka meningkatkan fungsi BPD adalah dengan mengadakan pelatihan atau mengikuti pelatihan terutama terkait dengan pembentukan kebijakan desa.

Dengan mengadakan pelatihan atau mengikuti pelatihan diharapkan kemampuan teknis pembentukan kebijakan desa yang dimiliki oleh anggota BPD menjadi semakin baik sehingga mampu mengimbangi pemerintah desa dalam penyusunan kebijakan desa. Hal ini menjadi penting oleh karena BPD sebagai wakil dari masyarakat desa memiliki tanggung jawab yang berat dan besar dalam rangka menyerap, menampung, dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat yang diwakilinya. Kebanyakan yang terjadi adalah bahwa aspirasi masyarakat hanya dapat diserap dan ditampung namun tidak disalurkan. Hal ini salah satunya diakibatkan oleh lemahnya kemampuan untuk merumuskan kebijakan desa dalam bentuk rancangan kebijakan desa.

Oleh karenanya, peningkatan peran dan fungsi BPD melalui sarana ini dapat membantu BPD dalam menjalankan segala tanggung jawabnya sebagai penyambung lidah rakyat. Hal ini akan berdampak besar terhadap kepercayaan rakyat kepada para wakilnya yang ada di BPD. BPD pun akan semakin percaya diri dalam melaksanakan tanggung jawabnya sekaligus juga menghilangkan “nadasumbang atau miring” terhadap keberadaan dan kinerja BPD.

4. Melakukan studi banding ke beberapa desa baik dalam lingkup kabupaten/kota yang sama maupun di luar kabupaten/kota yang berbeda.

Hal lain yang dapat dilakukan oleh BPD dalam rangka meningkatkan peran dan fungsinya adalah dengan melakukan studi banding ke luar desa. Studi banding dimaksudkan untuk mengetahui berbagai kelemahan, kekurangan desanya sendiri terutama terkait dengan kinerja dari BPD sendiri bila dibandingkan dengan desa atau BPD yang lain, serta mengetahui berbagai kelebihan desa lain terutama kinerja BPD nya untuk kemudian dibawa dan diterapkan di desanya. Tempat studi banding yang dapat dipertimbangkan sebagai lokasi tentunya adalah desa yang mempunyai kinerja

baik secara kualitas dan kuantitas, karena maksud dari studi banding adalah untuk mendapatkan masukan berharga mengenai keberhasilan yang telah dicapai oleh desa tersebut. Hal ini menjadi penting untuk dilakukan guna memperoleh perbandingan sejauh mana dan bagaimana kinerja dan cara kerja dari aparatur pemerintahan desa di tempat lain.

Sarana studi banding ini akan efektif jika dilakukan dengan serius dan penuh tanggung jawab sehingga apa yang menjadi tujuan dari studi banding dapat tercapai secara maksimal. Yang perlu diperhatikan dan harus selalu diingat adalah jangan sampai studi banding yang dilakukan dianggap sebagai wahana rekreasi dan hanya menghabiskan uang rakyat karena tidak membawa perubahan atau hasil apa-apa dari studi banding yang dilakukan. Hal ini akan menyebabkan kepercayaan rakyat kepada BPD menjadi lemah.

#### 5. Melakukan kerja sama dengan BPD yang lainnya

Kerjasama dilakukan dalam rangka tukar menukar informasi dan ilmu pengetahuan serta berbagi pengalaman antara BPD yang satu dengan yang lain dalam usaha untuk meningkatkan kapasitas, kapabilitas dan akseptabilitas BPD dalam menyerap, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

Kerja sama dapat dilakukan baik secara formal maupun informal. Secara formal dapat dilakukan dengan membentuk suatu badan atau lembaga kerjasama antara BPD yang satu dengan yang lain. Secara informal dapat dilakukan dengan cara melakukan berbagai diskusi, pertemuan baik yang bersifat insidental maupun terencana dan berkesinambungan tanpa perlu membentuk suatu badan atau lembaga kerja sama yang formal sebagai wadah.

### D. KESIMPULAN

Dalam rangka meningkatkan peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa, upaya yang dapat dilakukan yaitu: a). Melakukan konsultasi dengan tenaga ahli atau konsultan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. b). Melakukan seminar dan lokakarya secara rutin dan berkesinambungan dengan topik-topik yang aktual. c). Mengadakan atau mengikuti pelatihan untuk peningkatan profesionalisme. d). Melakukan studi banding. e). Melakukan kerja sama dengan BPD yang lainnya.

Berdasarkan pada pembahasan dan simpulan tersebut dapat disarankan bahwa perlu adanya penyuluhan hukum lanjutan, khusus untuk memberikan pelatihan dalam pembuatan peraturan desa yang memadai dengan durasi waktu yang lebih lama misal 2 hari atau lebih dengan melibatkan unsur pemerintah daerah kabupaten, dan masyarakat secara lebih luas.

### DAFTAR PUSATAKA

- Arbi Sanit, 1995, Sistem Politik Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Duto Sosialismanto, 2000, *Hegemoni Negara*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta.
- HAW. Widjaya, 2002, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- HAW. Widjaya, 2002, Pemerintahan/Marga, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- HAW. Widjaya, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Philipus M. Hadjon, 1997, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato Lustrum III, FH Unair.
- Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Suhartono, dkk, 2000, *Parlemen Desa*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta.
- Sadu Wasistiono dan M. Irwan Tahir, 2006, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.