

**PENGUATAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN
DESA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI
(Studi Pada BPD Desa Karyamulyasari Kecamatan
Candipuro Lampung Selatan)**

Muhtadli*, Rudi Wijaya, Rika Septiana*****

***Universitas Lampung**

****Perancang Peraturan Perundang-undangan Badan Riset dan Inovasi
Nasional**

*****Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung**

Email: rudi019@brin.go.id

ABSTRAK

Artikel ini membahas tentang dinamika penguatan peran dan fungsi Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam perspektif demokrasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan kepustakaan dan perundangan, serta pendekatan historis. Sumber data dalam tulisan ini berasal dari peraturan perundang-undangan Indonesia baik eksisting maupun yang pernah berlaku, literatur ilmiah yang relevan, serta hasil observasi dan wawancara penulis dengan responden dari BPD Desa Karyamulyasari, Kecamatan Candipuro, Lampung Selatan. Kesimpulan yang didapatkan dari penelitian ini yakni pertama, Badan Permasyarakatan Desa bukan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa namun merupakan mitra Kepala Desa dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan desa, kedua, konstruksi hukum UU Desa menghendaki tiga fungsi BPD dilaksanakan secara simultan dan berimbang, dan ketiga, fungsi pengawasan BPD terhadap kepala desa menjadi lebih dominan daripada fungsi aspirasi dan fungsi legislasi desa. Karenanya, penguatan pada dua fungsi lainnya menjadi penting, selain untuk menjalankan amanat UU Desa juga untuk menjaga demokrasi pada lebel desa.

Kata Kunci: Peran dan fungsi, Badan Permasyarakatan Desa, Demokrasi

ABSTRACT

This paper discusses the dynamics of strengthening the role and function of the Village Consultative Body (BPD) in a democratic perspective. The method used in this study is a normative juridical approach to literature and legislation, as well as a historical approach. The data sources in this paper come from existing and applicable Indonesian laws and regulations, relevant scientific literature, as well as the results of the author's observations and interviews with respondents from BPD Karyamulyasari Village, Candipuro District, South Lampung. The conclusions obtained from this research are first, the Village Consultative Body is not an element of village government organizers but is a partner of the Village Head in village governance affairs, second, the legal construction of the Village

Law requires three BPD functions to be carried out simultaneously and in a balanced manner, and third, the supervisory function The BPD towards the village head becomes more dominant than the aspiration function and the village legislation function. Therefore, strengthening the other two functions is important, in addition to carrying out the mandate of the Village Law as well as to maintain democracy at the village level.

Keywords: Role and function, Village Consultative Body, Democracy,

PENDAHULUAN

Pengaturan terhadap desa sebagai entitas Desa sebagai satuan wilayah yang didalamnya terdapat masyarakat hukum telah mengalami penguatan pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). UU Desa eksisting dalam bentuk UU tersendiri dipandang sebagai bentuk pengakuan sekaligus penguatan oleh pemerintah terhadap eksistensi desa, setelah sebelumnya pengaturan desa hanya menjadi bagian dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah.¹ Penguatan pengaturan hukum terhadap desa tersebut pada hakikatnya bertujuan untuk memperkuat pula ragam aspek yang ada di desa, seperti kemandirian ekonomi kesejahteraan masyarakat, pembangunan inftrastruktur, hingga demokratisasi.

Penguatan pengaturan hukum terhadap desa tersebut pada hakikatnya bertujuan untuk memperkuat pula ragam aspek yang ada di desa, seperti kemandirian ekonomi kesejahteraan masyarakat, pembangunan inftrastruktur, hingga demokratisasi.

Dalam konstruksi hukum UU Desa yang saat ini berlaku, Desa didefinisikan sebagai desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan /atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konsteks kelembagaan, di setiap desa terdapat lembaga desa yang juga diakui dan keberadaannya dalam UU Desa eksisting², yakni Badan Permusyawaratan Desa atau disingkat dengan BPD.

¹ Sebelumnya, materi muatan pengaturan desa terdapat pada Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

² BPD telah menjadi organ dalam pemerintahan desa sejak diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, spesifiknya diatur hanya dalam dua pasal yakni Pasal 209 dan 210, yang kemudian direkognisi kembali dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mengalami penambahan materi pengaturan menjadi sejumlah 10 (sepuluh) Pasal yakni Pasal 55 sampai dengan Pasal 65.

Keberadaan BPD mempunyai peran dan fungsi penting khususnya menjaga demokrasi di lingkungan desanya masing-masing. Hal ini dapat dilihat misalnya dari cara pemilihan yang anggotanya yang dipilih dari dan oleh penduduk desa sebagai wakilnya yang ditetapkan secara demokratis.³ Upaya demokratisasi ini pada prinsipnya bukan merupakan hal baru untuk desa, karena dalam catatan sejarahnya, kesatuan masyarakat desa di masa lampau - lebih dikenal saat ini sebagai masyarakat hukum adat telah memiliki organ yang identik dengan BPD.⁴

Berdasarkan pengantar tersebut di atas, dapat dilihat bahwa dalam konteks demokrasi, BPD (termasuk cikal-bakal organ yang relevan dengan BPD) telah mengalami lintasan sejarah yang sebenarnya panjang. Maka dari itu, perlu mengkaji mengenai fungsi BPD dalam perspektif demokrasi. Kajian terhadap rumusan masalah tersebut meliputi eksplanasi terhadap konstruksi yuridis-normatif dari peraturan perundang-undangan yang ada serta perbandingannya dengan praktik empiris.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang akan digunakan oleh penulis dalam artikel jurnal ini adalah Jenis Penelitian Yuridis Normatif yaitu metode penelitian yang menggunakan pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan masalah yang akan digunakan penulis dalam artikel jurnal ini adalah pendekatan kasus (*case approach*) yaitu penulis meneliti dengan mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan. Cara pengumpulan data yang digunakan penulis untuk melakukan penelitian yaitu dengan cara kepustakaan (LibraryResearch) yaitu dengan mengkaji beberapa artikel dan peraturan perundang-undangan dalam menyelesaikan sebuah kasus yang sedang terjadi dilapangan.

PEMBAHASAN

³ Klausula demokratis ini dapat ditemukan dalam Pasal 66 ayat (1) yang menggunakan frasa “pengisiannya dilakukan secara demokratis”

⁴ Pada masyarakat Kasepuhan Ciptagelar misalnya, terdapat *baris kolot* yang merupakan perwakilan dari pemimpin adat pada setiap *lembur* (dapat disetarakan dengan istilah rukun warga saat ini), yang dapat sekaligus juga dipandang sebagai perwakilan dari lembur kepada pemimpin adatnya, dalam Rudi Wijaya, 2016, Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat (Studi pada Masyarakat Kasepuhan Ciptagelar, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, Skripsi pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm. 137.

Desa menurut Ni'matul Huda adalah organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri yang kemudian disebut dengan istilah *self governing community*.⁵ Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom, tanpa ikatan hierarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi.⁶

Dalam hal otonomi desa, berbeda dengan otonomi yang ada pada pemerintahan daerah yakni dalam menyelenggarakan otonomi daerah, karena otonomi daerah itu diberikan dari pemerintah pusat, sedangkan otonomi desa berasal dari pengakuan negara atas desa, dan bukan desentralisasi. Menurut IGO (*Staatblad 83 Tahun 1906*) pemerintahan desa dilakukan oleh kepala desa dibantu oleh pegawai desa (pemerintah desa, perabot desa, bahu desa).⁷ Kepala desa wajib merundingkan hal-hal yang penting berkaitan dengan rumah tangga desa dengan rapat desa, rapat desa tersebut terdiri dari pemerintah desa, warga desa yang berhak memilih kepala desa dan penduduk lain yang dianggap perlu menurut hukum adat. Rapat desa ini dianggap sebagai perwujudan demokrasi tertinggi dan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di desa.⁸ Hal ini menjadi menarik mengingat meskipun dalam IGO rapat desa bukan menjadi unsur pelaksana atau unsur penyelenggaraan pemerintahan desa, namun menjadi lembaga tertinggi desa dan berkedudukan diatas kepala desa dan perangkat desa, serta memiliki kekuasaan tertinggi di desa. Demokrasi yang di jalankan dalam rapat desa itu adalah bentuk demokrasi langsung, karena masyarakat dapat mengikuti rapat desa dari berbagai elemen yang mewakilinya.

Rapat desa berfungsi sebagai dewan penasehat kepala desa, sebagai legislatifnya di desa yang membentuk dan merancang peraturan desa, dan memberi persetujuan terhadap putusan-putusan kepala desa, agar putusan-putusan kepala desa dapat dianggap sah. Rapat desa inilah yang kemudian menjadi embrio dari bentuk lembaga perwakilan rakyat desa, yang lebih dikenal dengan sebutan BPD atau Badan Permusyawaratan Desa.⁹ Rapat desa mengalami perkembangan yang signifikan terkait dengan kedudukan dan

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Jogjakarta: Setara Press, 2016), hlm : 33

⁶ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012).

⁷ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Yogyakarta, 195, hlm:131

⁸ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Jogjakarta, hlm : 254

⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1953, *Desa*, Yogyakarta, hlm:145

fungsi, yakni menurut Undang-undang No.19 tahun 1965 tentang Desaswapraja yang menyebutkan bahwa rapat desa adalah bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan desa bersama dengan kepala desa dan berkedudukan sejajar dengan kepala desa.

Pelembagaan musyawarah desa dalam peraturan perundang-undangan

Dalam perkembangan selanjutnya, peran dan fungsi permusyawaratan desa mengalami perubahan seiring dengan adanya pengaturan tentang lembaga musyawarah desa atau LMD, menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintah desa, yang menegaskan bahwa desa bukan lagi bentuk daerah yang bersifat atau mempunyai hak otonomi melainkan sebagai wilayah administratif yang berbentuk seragam dan susunanya bersifat nasional. Hal ini kemudian dianggap telah menghilangkan hak istimewa yang dimiliki desa, yang bentuk dan susunan pemerintahannya beraneka ragam.¹⁰ Berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1979 tersebut mempengaruhi peran dan fungsi LMD akibat sistem pemerintahan yang sentralistik, menjadikan LMD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa namun tidak memiliki fungsi legislasi, karena LMD tidak dapat memberikan atau mengeluarkan putusan yang terkait dengan desa.¹¹

Fungsi utama LMD hanya sebagai penampung aspirasi masyarakat desa, dan kedudukannya berada dibawah kepala desa sehingga LMD tidak mempunyai fungsi pengawasan dan tidak dapat meminta pertanggungjawaban kepala desa, karena posisi kecenderungan ketua dan sekretaris LMD diduduki oleh kepala desa dan sekretaris desa secara otomatis.¹² Kemudian dalam pengaturan mengenai desa diubah dengan lahirnya undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang menegaskan kembali bahwa desa mempunyai keistimewaan dan bersifat mandiri.¹³ Dalam UU No 22 tahun 1999 ini diatur juga tentang keberadaan Badan Perwakilan yang kemudian dikenal dengan istilah Badan Perwakilan Desa atau BPDes, yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan penampung aspirasi masyarakat desa kepada pejabat yang berwenang. Namun disisi yang lain fungsi utama Badan Perwakilan Desa

¹⁰ HAW Wijaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta Rajawali Press, 2014), hlm:17

¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Jogjakarta: Setara Press, 2015), hlm : 254

¹² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Jogjakarta: Setara Press, 2015), hlm : 162-163

¹³ HAW Wijaya, 2014, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta, hlm:17

adalah menetapkan peraturan desa bersama-sama dengan kepala desa.¹⁴

Dengan lahirnya UU No.22 tahun 1999 ini kemudian mempertegas fungsi BPD yang membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemegang kekuasaan legislatif di desa, yang berkedudukan setara. Kemudian dalam perkembangannya UU No 22 tahun 1999, direvisi dengan lahirnya undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan istilah BPDes diubah menjadi BPD, hal yang esensial dalam UU ini mengenai desa adalah terkait dengan BPD yang tidak lagi menjadi unsur penyelenggara pemerintahan desa, dan BPD mempunyai fungsi pemerintahan namun kedudukannya berada diluar struktur pemerintahan desa.

Pada kurun waktu sebelum tahun 1999, ketika nomenklatur BPD masih bernama BPDesa, fungsi *check and balances* terasa tidak berdampak kuat dan berpengaruh pada kebijakan kepala desa, yang pada akhirnya masyarakat merasakan ketidakseimbangan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah desa, seakan keberadaan BPDes adalah penumpang gelap yang tidak perlu diperhitungkan perannya. Dinamika pengaturan BPD dalam undang-undang pemerintah daerah juga hanya sebagai subordinat dari ketentuan pengaturan desa atau kewenangan desa. Secara historis pengaturan desa mengalami fluktuasi kebijakan akibat kepentingan politik pemerintah saat itu, baik menempatkan desa yang seragam maupun desa yang keberdaannya diamputasi kewenangannya termasuk didalamnya keberadaan BPD beserta kewenangannya.

Perubahan regulasi terhadap urusan desa, termasuk didalamnya BPD juga berpengaruh pada tugas dan kewenangannya selain berpengaruh pada instensitas demokrasi desa. Lembaga BPD menjadi lembaga perwakilan desa pertama kali diperkenalkan dalam Pasal 104 undang-undang pemerintahan daerah yakni undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang secara substansi mempertegas BPD sebagai lembaga perwakilan desa yang kuat di tingkat desa. Hal ini telah mengubah paradigma bahwa badan perwakilan dikonseptualisasikan sebagai representasi perwakilan murni rakyat dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan desa, karena menyangkuta kepentingan rakyat itu sendiri.

Kemudian pada tahun 2004 seiring dengan lahirnya UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi pergeseran yang cukup signifikan

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Jogjakarta: Setara Press, 2015), hlm : 181

terhadap pengaturan keberadaan BPD, termasuk didalamnya BPD Desa Karyamulyasari, yang berperan hanya sebagai pembantu dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dinamika pengaturan mengenai kedudukan, fungsi dan peran BPD perlu dikembalikan kepada ruh keterwakilan rakyat dalam hal tata kelola pemerintahan desa menuju terwujudnya kesejahteraan rakyat. Sehingga eksistensi BPD dirasa berpengaruh positif pada konfigurasi kebijakan atau keputusan pemerintah desa, dalam *system check and balance*.

Fungsi BPD dalam konteks demokrasi

Merujuk definisi dalam Pasal 1 angka 4 UU Desa yang menyatakan bahwa BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Dalam definisi ini dapat dilihat bahwa BPD bukan merupakan bagian dari pemerintah desa. Pemerintah Desa sendiri memiliki definisi tersendiri dalam Pasal 1 angka 3 UU Desa yakni Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Fungsi BPD lebih rinci diatur dalam Pasal 55 UU Desa, yakni; 1) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; 2) melaksanakan tugas pengawasan kepala desa; membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama kepala desa. Dengan tugas dan fungsi demikian, fungsi kelembagaan BPD dengan Pemerintah Desa ini identik dengan model hubungan eksekutif-legislatif seperti DPR dengan Presiden ataupun DPRD dengan Kepala Daerah.¹⁵ Lepas dari perdebatan mengenai apakah BPD berada dalam cabang kekuasaan legislatif atau eksekutif, namun pada intinya hubungan kelembagaan antara BPD dengan kepala desa menimbulkan relasi *check and balances*. Prinsip *check and balances* ini sendiri diterapkan oleh Indonesia untuk menjadi tolak ukur perubahan ke dari sistem pemerintahan yang otoriter (yang pernah dialami

¹⁵ Terdapat dua pandangan terkait dengan pada cabang kekuasaan mana DPRD berada, antara eksekutif atau legislative. Pandangan pertama bersandar pada argumen bahwa kekuasaan legislatif harus memuat fungsi membentuk undang-undang, sedangkan DPRD tidak sampai pada fungsi itu karena hanya membentuk peraturan daerah, sehingga pemerintahan daerah (kepala daerah dan DPRD) dipandang sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Sedangkan pandangan kedua melihat bahwa pengaturan DPRD ada di dalam rezim hukum yang sama dengan DPR, dalam hal ini adalah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 (UU MD3). Selengkapnya dalam Rudy, 2017, Pembangunan Hukum di Daerah Membangun Legislasi yang Mengayomi, Bandar Lampung: AURA Publishing.

Indonesia pada era orde baru) menjadi sistem pemerintahan yang demokratis.

Melihat teks normatif UU Desa di atas, dapat dilihat pula bahwa telah terjadi penguatan status kelembagaan serta fungsi BPD. BPD menjadi unsur yang wajib ada dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, tidak dapat dibubarkan oleh kepala desa, serta diberikan 3 fungsi utama yang berorientasi pada check and balances. Bila dikaitkan dengan program pemerintah saat ini, maka fungsi pengawasan menjadi sangat relevan dan dibutuhkan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa yang bersifat krusial, - salah satunya pengelolaan dana desa dapat diawasi oleh masyarakat desa itu sendiri melalui BPD.

Artinya, demokrasi dalam hal ini telah dan harus tetap menjadi bagian dari nilai dan sistem tata kelola pemerintahan desa. Secara konseptual, demokrasi mengandung prinsip dasar representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi yang kemudian menjadi dasar pengelolaan kebijakan, perencanaan desa, pengelolaan keuangan desa, dan pelayanan publik menuju kesejahteraan rakyat, yang meliputi pada dua komponen besar (pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan) dan pengembangan potensi ekonomi desa yang berbasis pada potensi lokal desa.¹⁶

Praktik Empiris Pelaksanaan Fungsi BPD di BPD Karyamulyasari, Candipuro, Lampung Selatan

BPD Karyamulyasari, Candipuro, Lampung Selatan, memiliki 9 (Sembilan) anggota, yakni Supriyanto (Ketua), Petrus Suparno (Wakil Ketua), Joni Harno (Bendahara), Walghozun (Anggota), Firma (Anggota), Suparjo (Anggota), Susilawati (Anggota), Baharson (Anggota), dan Sutris (Anggota) dimana penyusunan anggota ini adalah mewakili 4 dusun (rukun warga) yang ada di Desa Karyamulyasari Candipuro Lampung Selatan, dengan kuota masing-masing perdusun diwakili oleh 2 (dua) atau 3 (tiga) orang, yang mendasarkan pada jumlah penduduk masing-masing dusun. Penentuan anggota BPD Karyamulyasari dipilih oleh perwakilan masyarakat desa secara musyawarah mufakat. Pimpinan BPD Karyamulyasari dipilih dari dan oleh anggota BPD Karyamulyasari secara langsung, dengan tugas fungsi sebagai berikut :

1). Fungsi Pengawasan

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan termasuk dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan desa diperlukan lembaga yang dapat

¹⁶ Didik Sukrino, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2013) hlm: 125

mengawasi kinerja kepala desa secara konsisten, hak pengawasan demikian perlu oleh dimiliki BPD. Sesuai dengan ketentuan dalam UU Desa bahwa lembaga yang berwenang mengawasi kinerja kepala desa adalah BPD, selain lembaga Negara yang mempunyai kewenangan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti misalnya Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (KPK RI), Ombudsman RI, Inspektorat, Kejaksaan RI, dan Kepolisian RI serta lembaga lainnya yang secara resmi mempunyai kewenangan untuk itu sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, desa telah diberikan anggaran negara yang cukup besar baik berasal dari APBN maupun APBD untuk membiayai pembangunan di desa.

Dalam hal pengawasan dana desa, BPD mempunyai peran strategis dalam mengawasi dan mengawal pembangunan, yang bentuk pengawasannya telah datur dalam Pasal 51 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa yang menyebutkan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan desa paling sedikit memuat pelaksanaan perdes, dimana salah satu dan utamanya mengatur mengenai pelaksanaan perdes yang berisi tentang Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Belanja Desa (APBDes). Hal ini berarti mewajibkan kepala desa untuk membuat laporan keterangan tertulis tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang nantinya disampaikan kepada BPD.

Didesa Karyamulyasari sendiri, tugas utama BPD Karyamulyasari dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan sebagaimana telah diatur dalam UU Desa, yakni berperan dalam menyeleksi rancangan program, memberikan pertimbangan atau pendapat, dan memberikan persetujuan atas rancangan program kerja. Peran minimal BPD Karyamulyasari dalam satu tahun anggaran ada dua tugas pengawasan yang dilakukan oleh BPD Karyamulyasari yakni mengenai evaluasi pelaksanaan APBDes dan program kinerja pembangunan fisik serta pemberdayaan masyarakat. Terkait dengan keuangan desa, BPD Karyamulyasari melakukan berbagai kegiatan antara lain :

- a. memberikan persetujuan atas RAPBDes. Konsep RAPBDes yang telah dibuat oleh Kepala Desa Karyamulyasari bersama dengan perangkat desa yang lain akan dibicarakan dalam forum musyawarah untuk dirundingkan dimintakan pendapat, dan dimintakan persetujuan bersama. Dalam forum tersebut BPD Karyamulyasari tidak hanya mengundang Kepala Desa Karyamulyasari, namun juga mengundang lembaga lain yakni Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPM), RT,

- RW Kadus, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Pemuda. Dalam permusyawaratan ini apabila APBDes Karyamulyasari tidak disetujui dan disepakati oleh BPD Karyamulyasari, maka RAPBDes tersebut secara legalitas tidak dapat dijalankan dan ditetapkan menjadi APBDes.
- b. Persetujuan BPD Karyamulyasari tersebut menjadi kerangka acuan dalam menerima Alokasi Dana Desa dan Dana Desa yang berasal dari APBN maupun APBD Kabupaten Lampung Selatan. Ketika RAPBDes tidak dapat dijalankan karena tidak disetujui oleh BPD Karyamulyasari, maka desa tidak dapat menerima anggaran atau plafon anggaran. Apabila hal tersebut terjadi maka desa menggunakan APBDes tahun sebelumnya.
 - c. Apabila terjadi perubahan proyek pada APBDes, misalnya anggaran yang seharusnya pembangunan jalan desa, menjadi pembangunan tempat ibadah, maka harus dibuat Berita Acara (BA) perubahan anggaran. Apabila dalam perubahan proyek pembangunan tersebut tidak terjadi penambahan atau pengurangan anggaran maka cukup dibuat Berita Acara (BA) perubahan anggaran. Namun apabila terjadi perubahan anggaran penambahan atau pengurangan maka harus dibuat Berita Acara (BA) Perubahan Anggaran Keuangan (PAK). Dalam hal ini baik adanya Berita Acara Perubahan Anggaran atau pun Perubahan Anggaran Keuangan wajib disampaikan kepada BPD Karyamulyasari dalam suatu forum.¹⁷

Secara umum pelaksanaan fungsi BPD Karyamulyasari telah dilaksanakan secara utuh dan konsisten, BPD Karyamulyasari tergolong bersifat konsultatif. Dalam hal kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, perangkat desa sering berkonsultasi dengan BPD Karyamulyasari melalui Kepala Desa Karyamulyasari. BPD Karyamulyasari dalam menjalankan fungsinya terkait dalam pengawasan kinerja kepala desa, tidak dapat memberikan sanksi secara langsung kepada kepala desa maupun perangkat desa, namun BPD Karyamulyasari mempunyai hak untuk menegur kepala desa atau perangkat desa, tidak menyetujui program kerja kepala desa, melaporkan kepada pihak yang berwenang apabila terjadi pelanggaran hukum ataupun terjadi maladministrasi pemerintahan, hingga memberikan somasi kepada perangkat desa, dan menyatakan mosi tidak percaya kepada kepala desa, yang pada akhirnya menuntut pertanggungjawaban kepala desa.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPD Karyamulyasari cenderung efektif

¹⁷ Hasil Wawancara dengan Ketua BPD Desa Karyamulyasari tanggal 1 Maret 2020

dan fleksibel, disisi lain peran dan fungsi BPD Karyamulyasari sering dikalahkan dengan adanya faktor budaya dan adat kebiasaan masyarakat desa, terutama dalam masyarakat Jawa, apabila BPD Karyamulyasari terlalu kritis terhadap *Wong Tuo* di desa sebutan lain dari Kepala Desa akan dirasa kurang apik atau sopan santun, atau adanya rasa sungkan terhadap kritik membangun terhadap kesalahan kepala desa atau perangkat desa. Selain faktor tradisi jawa tersebut juga adanya factor keluarga, dimana masyarakat desa Karyamulyasari terdiri dari bagian keluarga yang menjadi pamong disamping menjadi bagian dari keluarga terhadap yang lain.¹⁸

2). Fungsi menampung dan menyerap aspirasi masyarakat desa

BPD Karyamulyasari merupakan wadah demorasi lokal untuk menampung dan menyerap aspirasi masyarakat desa, untuk menjalankan fungsi demikian, anggota BPD Karyamulyasari harus terbebas dari kepentingan politik, hal ini sesuai dengan amanat Pasal 26 huruf h Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa yang menyatakan bahwa anggota BPD tidak diperbolehkan menjadi pengurus partai politik. Penulis berpendapat bahwa kebijakan anggota BPD yang tidak boleh berasal dari pengurus partai politik adalah sudah tepat, yang dapat membedakan dengan warna yang lain dari anggota DPRD Kabupaten yang rata-rata menjadi pengurus inti partai politik.

Dengan kebijakan BPD sebagaimana dalam Pasal 26 huruf h Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, dapat membawa implikasi positif bagi peran dan fungsi BPD dapat menjalankan tugas dan kewajiban seutuhnya menjadi wadah untuk menyuarakan kepentingan masyarakat desa secara jernih tanpa membawa pesan dan kepentingan dari partai politik tertentu.

Salah satu media yang paling sering dimanfaatkan oleh BPD Karyamulyasari dalam menampung dan menyerap aspirasi masyarakat adalah musyawarah desa, dimana dalam musyawarah desa tersebut BPD Karyamulyasari mengundang berbagai elemen masyarakat baik dari perangkat desa seperti Kepala Desa, RT RW, Kadus, LPM, PKK, namun juga mengundang tokoh yang ada seperti Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Profesi, dan Tokoh Pemuda Desa Karyamulyasari, guna membicarakan dan memusyawarahkan kepentingan masyarakat desa. Dalam musyawarah desa yang melibatkan unsur tokoh-tokoh tersebut hanya perwakilan yang masing-masing dusun berbeda jumlahnya antara 5-6 orang perdusun.

¹⁸ Hasil Wawancara dengan Ketua BPD Desa Karyamulyasari tanggal 1 Maret 2020

Adapun musyawarah desa yang melibatkan seluruh elemen masyarakat desa terjadi pada kegiatan musyawarah pemilihan kepala desa dalam kurun waktu 6 (enam) tahun sekali. Hal ini kemudian menjadi fakta empiris bahwa demokrasi lokal desa berjalan efektif baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Selain media musyawarah desa yang digunakan oleh BPD Karyamulyasari, juga menggunakan media lain seperti turun kelapangan dan berdiskusi dengan masyarakat desa, serta dalam rapat terbatas yang diselenggarakan oleh BPD terkait dalam pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah dan terkadang menggunakan *system voting* atau suara terbanyak.

3). Fungsi Legislasi

BPD Karyamulyasari dalam menjalankan tugas dan fungsi legislasi lebih cenderung pada aspek penyusunan Reperdes, sementara dalam hal lain pemerintah desa dan perangkat desa memprakarsai pembentukan dan penyusunan Reperdes, kegiatan legislasi ini terkait dengan peraturan tentang penyusunan produk peraturan desa sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa yang secara tegas menyatakan bahwa penyusunan Raperdes diprakarsai oleh pemerintah desa (kepala desa dan perangkat desa), sedangkan BPD Karyamulyasari hanya berperan sebagai penyusun dan pengusul dalam tahap penyusunan Raperdes, terkecuali dalam Raperdes APBDes, Rencana Pembangunan Desa, tahap pembahasan dan menyepakati Perdes bersama Kepala Desa.

Dalam praktiknya di Desa Karyamulyasari hampir seluruhnya konsep tentang peraturan desa atau Rancangan Peraturan Desa berasal dari kepala desa dan perangkat desa. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa fungsi legislasi di Desa Karyamulyasari menjadi tanggung jawab utama pemerintah desa (kepala desa dan perangkat desa), bukan menjadi tugas dan tanggung jawab BPD Karyamulyasari. Hal ini lah yang kemudian dapat ditafsirkan adanya perbedaan konsep legislasi yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten atau Kota dalam menjalankan fungsi legislasi dalam kewenangan membuat peraturan daerah menjadi tanggung jawab DPRD Kabupaten/kota. Sedangkan ditingkat desa, khususnya di Desa Karyamulyasari fungsi legislasi menjadi tugas utama dan tanggung jawab pemerintah desa dan bukan berada pada BPD Karyamulyasari.

Raperdes di Desa Karyamulyasari dimulai dengan pembuatan konsep reperdes yang dibuat oleh kepala desa dengan perangkat desa lainnya. Setelah konsep raperdes selesai dibuat akan dibicarakan dalam sebuah forum

musyawarah, sehingga dalam musyawarah tersebut telah ada draft Raperdes yang akan dikonsultasikan kepada BPD Karyamulyasari. Dalam hal ini BPD Karyamulyasari berperan dalam memberikan kontribusi pemikiran, pendapat apabila ada bagian-bagian penting yang perlu diperbaiki dalam konsep Raperdes. Apabila ada bagian-bagian dari draft tersebut yang tidak masuk akal, BPD Karyamulyasari dapat mempertanyakan hal terkait. Contoh draft Perdes Karyamulyasari yang berhasil dibuat dan distujui oleh BPD Karyamulyasari adalah tentang Pasar Desa Karyamulyasari yang bermanfaat bagi masyarakat desa Karyamulyasari dalam menata ekonomi masyarakat desa.

BPD Karyamulyasari bekerja dan menjalankan fungsi pemerintahan sebagai mitra strategis bagi pemerintahan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa. Sebagai mitra strategis kepala desa dan perangkat desa, BPD Karyamulyasari tidak dapat mengintervensi kewenangan kepala desa terkait kebijakan kepala desa, yang mengakibatkan pada keputusan atau potensial penyalahgunaan kewenangan kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengawasan adalah fungsi utama yang dilakukan oleh BPD Karyamulyasari menjadi bagian penting dalam merumuskan kebijakan di desa, yang mendasarkan pada peraturan yang ada, rasionalitas, dan faktor sosial budaya masyarakat yang ada di Desa Karyamulyasari.

Meskipun demikian, secara personal, ketua BPD merasa bahwa terjadi amputasi kewenangan BPD¹⁹ karena BPD tidak memiliki kedudukan lebih tinggi dari kepala desa. Padahal, pernyataan tersebut jika dilihat dari konteks hukum UU Desa adalah sudah tepat, dimana BPD dan kepala desa memiliki kedudukan sejajar serta memiliki tugas dan fungsi masing-masing dalam menjalankan *check and balances*. Artinya, masih diperlukan penguatan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia terhadap BPD maupun pemerintah desa untuk memahami konsepsi *check and balances* dalam kerangka demokrasi. Hal ini menjadi penting guna menghindari mispersepsi dari BPD maupun pemerintah desa terhadap atribut kelembagaan maupun jabatan yang diembannya, yang mengarah pada tindakan melanggar hukum.

PENUTUP

Terjadi penguatan fungsi BPD dalam UU Desa yang menetengahkan prinsip *check and balances* antara BPD dengan pemerintah desa dalam kerangka demokrasi. BPD dalam konteks ini telah mengalami proses pelebagaan formal dari yang sebelumnya berbentuk forum. Hal ini nampak identik dengan

¹⁹ Hasil Wawancara dengan Ketua BPD Desa Karyamulyasari tanggal 1 Maret 2020

pelembagaan legislatif pada pemerintah pusat, seperti yang terjadi pada utusan daerah menjadi DPD atau pelembagaan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan demikian pula, terjadi relasi *check and balances* sampai pada tingkatan desa sebagaimana telah dilakukan di tingkat pusat antara DPR/DPD dengan Presiden serta DPRD dengan kepala daerah. Hal tersebut merupakan sinyalemen yang baik bagi demokrasi, karena mengadopsi prinsip *check and balances* sampai pada satuan pemerintahan paling kecil yakni desa. Guna menjaga demokratisasi tersebut, diperlukan penguatan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia kepada BPD serta pemerintah desa agar masing-masing dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan UU Desa tanpa merasa masing-masing memiliki kedudukan lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Didik Sukrino, 2013, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang.
- HAW Wijaya, 2014, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Yogyakarta.
- Rudi Wijaya, 2016, *Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat (Studi pada Masyarakat Kasepuhan Ciptagelar, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat*, Skripsi pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung,
- Rudy, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung.
- Rudy, 2017, *Pembangunan Hukum di Daerah Membangun Legislasi yang Mengayomi*, AURA Publishing, Bandar Lampung.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1953, *Desa*, Balai Pustaka, Yogyakarta.
- Wawancara dengan Ketua BPD Desa Karyamulyasari tanggal 1 Maret 2020
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)