

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI  
OLEH BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD)  
DESA PENINJOAN KECAMATAN TEMBUKU KABUPATEN BANGLI**

Oleh: Dr. I Wayan Gde Wiryawan, S.H.,M.H., I Ketut Surata, S.H.,  
dan Putu Novarisna Wiyatna, S.H.,M.H.

Tim Pengajar Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar

**ABSTRACT**

*Law Number 32 Year 2004 on Regional Government determines that the village has become a privileged area and independent within the district. Therefore, the village has the authority to regulate and manage the interests of its people, the village has the authority to make and establish laws and regulations for the scope of the village, or referred by village ordinance. Determination of village regulations made by the Badan Permusyawaratan Desa (BPD) along with the village head. BPD in exercising their legislation has a very important role in the strategic and governance processes in the village because of BPD can directly affect the dynamics of village life, particularly in the Peninjoan Village, Bangli Regency.*

*Based on this research, the role of BPD in the preparation of village regulations at Peninjoan Village not running optimally because village regulation making process at Peninjoan Village through aspiration, the discussion and determination, BPD only positioned as a supporting institution for meeting the requirements of normative requirement in the establishment of village regulations. BPD in carrying out its legislative function in practice influenced by supporting factors such as government supporting a democratic country and the values that live in the community that support the implementation of the legislative function of BPD, as well as inhibiting factors influenced that includes Source of Funds, External Organizations and human resources of BPD Peninjoan Village, Bangli Regency*

**Keywords:** *BPD, BPD legislative function, preparation of village regulations*

**Abstrak**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa desa telah menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten. Oleh karena desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, maka desa memiliki kewenangan untuk membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan untuk lingkup desa, atau disebut dengan peraturan desa. Penetapan peraturan desa dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama dengan Kepala Desa. BPD dalam menjalankan fungsi legislasinya memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam proses pemerintahan di desa karena BPD secara langsung dapat mempengaruhi dinamika kehidupan masyarakat desa, khususnya di Desa Peninjoan, Kabupaten Bangli.

Berdasarkan hasil penelitian, peranan BPD di Desa Peninjoan dalam penyusunan Peraturan Desa belum berjalan secara optimal karena pembuatan peraturan desa di Desa Peninjoan yang dilakukan melalui proses penyerapan aspirasi, pembahasan dan penetapan, BPD hanya diposisikan sebagai lembaga penunjang dalam rangka pemenuhan syarat normatif dalam pembentukan

peraturan desa. BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi dalam praktiknya dipengaruhi faktor pendukung seperti pemerintah desa yang demokratis dan nilai-nilai yang hidup di masyarakat yang mendukung pelaksanaan fungsi legislasi BPD, serta dipengaruhi faktor penghambat yang meliputi Sumber Dana, Organisasi Eksternal dan SDM dari anggota BPD di Desa Peninjoan, Kabupaten Bangli.

**Kata Kunci:** BPD, fungsi legislasi BPD, pembentukan Peraturan Desa

## PENDAHULUAN

Demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh negara di dunia termasuk di Indonesia. Secara konstitusional prinsip demokrasi telah secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang pada masa orde baru dan orde sebelumnya belum dapat terwujud dengan optimal akibat dari sentralisasi kekuasaan. Runtuhnya era Orde Baru yang digantikan dengan Orde reformasi yang menekankan pada pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan salah satunya diwujudkan dengan penyelenggaraan otonomi daerah karena pada dasarnya sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sistem pemerintahan yang memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pada masa pemerintahan sebelum

reformasi, masalah otonomi daerah memang belum ada operasionalisasi yang nyata; masalah otonomi daerah hanya sekedar konsep saja, meskipun telah ada perundang-undangan yang mengaturnya.

Penetapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan memiliki titik awal dari proses reformasi di bidang pemerintahan; khususnya mengenai pemerintahan di daerah. Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, yaitu asas penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Saat ini, pengaturan mengenai pemerintahan daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini adalah desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi desa telah

menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten, sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya di lingkungan masyarakatnya.<sup>1</sup>

Hal ini tersirat dalam pengertian desa sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena desa

memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, maka desa memiliki kewenangan untuk membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan untuk lingkup desa, atau disebut dengan peraturan desa. Penetapan peraturan desa dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama dengan Kepala Desa. Jadi, Kepala Desa sebagai lembaga eksekutif di tingkat desa, sedangkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislatif di ditingkat desa.

BPD sebagai Badan Permusyawaratan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa. BPD mempunyai fungsi, yaitu: (1) mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan; (2) legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa; (3) pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa; dan (4) menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan

<sup>1</sup> HAW. Widjaya, 2003, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 37.

menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada Pejabat atau Instansi yang berwenang.

Mencermati fungsi BPD khususnya dalam hal legislasi di desa, maka dapat dikatakan bahwa BPD memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam proses pemerintahan di desa. BPD secara langsung dapat mempengaruhi dinamika kehidupan masyarakat desa. Namun kenyataan yang terjadi di lapangan, khususnya di wilayah Kabupaten Bangli, produk-produk legislasi yang berupa peraturan desa belum memberikan hasil sebagaimana diharapkan; bahkan cenderung tidak tampak.

Analisis terhadap fungsi organisasi pemerintahan desa dan badan permusyawaratan rakyat desa dapat beragam dari satu desa dengan desa lain, ataupun daerah satu dengan daerah yang lain. Bahkan materi hukum adat yang dapat ditetapkan berlakunya dapat pula beragam dari satu daerah ke daerah lain. Keragaman sistem organisasi dan sistem perundangan setempat itu dapat ditampung dengan mengukuhkan peran Peraturan Desa yang ditentukan dan ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan Badan Permasyarakatan Desa. Oleh karena itu, penting bagi setiap daerah untuk mengatur mekanisme

pembuatan Peraturan Desa tersebut sebagai pedoman kerja legislatif di desa-desa.<sup>2</sup> Oleh karena itu, sudah saatnya, Peraturan Desa ini dikembangkan sebagaimana telah diperkenalkan dalam Pasal 209 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang menyatakan: “Badan Permasyarakatan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa”.

Hal inilah yang memotivasi penulis untuk melakukan penelitian empiris mengenai peran BPD dalam penyusunan peraturan desa khususnya di Desa Peninjoan Kecamatan Tembuku Kabupaten Bangli sebagai pelaksanaan fungsi legislasi. Adapun masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah mengenai peranan Badan Permasyarakatan Desa (BPD) di Desa Peninjoan dalam penyusunan Peraturan Desa serta Faktor pendukung dan faktor penghambat pelaksanaan peran Badan Permasyarakatan Desa (BPD) Desa Peninjoan dalam penyusunan Peraturan Desa.

### **Peran Badan Permasyarakatan Desa (BPD) Desa Peninjoan Dalam Penyusunan Peraturan Desa**

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal. 298.

## 1. Mekanisme Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa Peninjoan

Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa secara substansial telah menegaskan tentang adanya kewajiban untuk ditetapkannya peraturan desa bahkan secara tegas diatur bahwa ada beberapa peraturan desa yang wajib dibentuk atau dibuat oleh pemerintah desa di Indonesia.

Seperti halnya Desa lainnya yang berada di Indonesia, Desa Peninjoan sebagai salah satu desa yang terletak di Kecamatan Tembuku Kabupaten Bangli yang memiliki jumlah penduduk yang cukup besar, yaitu 10.139 orang dengan jumlah kepala keluarga (KK) 2.752 orang yang tersebar di 15 (limabelas) banjar yang terdiri dari banjar Bengang, Payuk, Peninjoan, Manikaji, Karang Suung Kaja, Karang Suung Kelod, Tampuagan, Puraja, Penarukan, Pulesari Kawan, Pulesari Kangin, Kebon Kangin, Kebon Kelod, Kebon Kaja dan Dadem.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang secara normatif diatur dalam peraturan perundang-undangan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). BPD yang secara prinsipil keberadaannya merupakan salah satu lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang menjadi tuntutan orde

reformasi. BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonomi daerah di Indonesia pada implementasinya memiliki fungsi sebagai parlemen di desa bersangkutan sehingga BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Secara yuridis pengaturan keanggotaan BPD telah diatur baik secara implisit maupun eksplisit tentang komposisi keanggotaannya yang secara umum yaitu keanggotaan BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang berjumlah ganjil dan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang.<sup>3</sup> Pengaturan tentang keanggotaan tersebut dijadikan dasar dalam pembentukan BPD di Desa Peninjoan yang telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan jumlah anggota 11 (sebelas) orang yang berasal dari masing-masing banjar di Desa Peninjoan.<sup>4</sup> Pemilihan masing-masing anggota BPD tersebut dilakukan dengan cara musyawarah mufakat di masing-masing banjar pakraman yang ada di Desa Peninjoan.

<sup>3</sup> "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa," *Lembaran Negara Republik Indonesia* Tahun 2001 Nomor 142, Pasal 30-32.

<sup>4</sup> Wawancara dengan I Nengah Sampun (ketua BPD), tanggal 1 Juni 2013

Keanggotaan BPD yang merupakan wakil dari penduduk desa Peninjoan yang dipilih berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya dengan masa jabatan anggotanya adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD Desa Peninjoan tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.<sup>5</sup>

Sebagai bagian dari sistem pemerintahan desa, pengukuhan dan pengesahan terhadap anggota BPD di Desa Peninjoan dilakukan dengan Keputusan Bupati/Walikota, dimana dengan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Walikota.

BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta

Dalam pasal 209 UU No 32 tahun 2004 Juncto pasal 209 UU No 12 Tahun 2008 Juncto Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi.

Masyarakat di Desa Peninjoan belum sepenuhnya menyadari bahwa pentingnya peran BPD dalam penyelenggaraan pemerintah Desa karena dan masih beranggapan bahwa BPD sebagai badan pelengkap yang keberadaannya berada dibawah tanggung jawab Kepala Desa.<sup>6</sup> Tetapi sebagai salah satu Desa yang keberadaannya tidak terlepas dari sistem budaya Bali walaupun belum disadari sepenuhnya tentang fungsi BPD tersebut tetapi dalam pemilihan setiap utusan dari Banjar yang akan ditugaskan ke Desa pasti dilakukan dengan sistem musyawarah mufakat di masing-masing Banjar dan di masing-

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan I Nengah Sampun (ketua BPD), tanggal 1 Juni 2013

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan I Wayan Narayen (warga masyarakat) pada tanggal 1 Juni 2013

masing banjar tersebut akan di pilih para tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap mampu untuk ikut membangun kepentingan Desa tanpa didasarkan pertimbangan posisi tokoh tersebut di dalam sistem pemerintahan desa tersebut.<sup>7</sup>

Salah satu fungsi utama BPD sebagai lembaga parlemen di tingkat desa adalah mengajukan rancangan peraturan desa. Peraturan Desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa<sup>8</sup> Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

## 2. Proses Pembentukan Peraturan Desa Peninjoan

<sup>7</sup> Wawancara dengan I Wayan Susila (warga masyarakat) pada tanggal 1 Juni 2013

<sup>8</sup> pasal 55 PP No 72 tahun 2005

Peraturan tentang Pemerintahan Desa terbentuk seiring dengan peraturan yang mengatur tentang Pemerintahan Negara Indonesia. Peraturan mengenai Pemerintahan Desa tertuang di dalam undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah atau Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada masa Orde Baru diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.<sup>9</sup>

Keberadaan BPD di Desa Peninjoan dalam pemerintahan desa adalah bukti keterlibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>10</sup> Dalam rangka untuk mewujudkan otonomi dan demokrasi pada pemerintahan desa tersebut, maka perlu ada pengaturan yang jelas dan khusus terhadap keberadaan BPD ini pada setiap kabupaten di Indonesia. Agar peraturan ini dapat dilaksanakan dengan baik di setiap Daerah, Maka disetiap Daerah Kabupaten diperlukan Peraturan lebih lanjut yang disebut dengan Peraturan Daerah Kabupaten atau yang disebut

<sup>9</sup> HW.Widjaja 2003, *Op.cit*

<sup>10</sup> Wawancara dengan I Nengah Sampun (ketua BPD) dan I Dewa Nyoman Tagel (Perbekel Desa Peninjoan) , tanggal 1 Juni 2013

dengan PERDA khususnya mengenai BPD.

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 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.

Dengan adanya BPD di Desa Peninjoan tersebut maka harapan masyarakat pada peraturan desa yang akan membawa harapan akan terwujudnya penyelenggaraan

pemerintahan desa yang teratur dan demokratis diharapkan dapat terwujud.<sup>11</sup> Teratur di sini dimaksudkan yaitu suatu pemerintahan desa yang dalam bertindak atau dalam menyelenggarakan pemerintahannya telah mempunyai dasar hukum untuk mengambil kebijakan terhadap aspek-aspek penting bagi masa depan masyarakat tersebut.

Tetapi harapan akan adanya peraturan Desa yang menunjang terlaksananya penyelenggaraan pemerintah desa yang demokratis tidak akan dapat berjalan optimal mengingat sampai saat ini tidak ada satupun rancangan peraturan desa yang diajukan oleh BPD.<sup>12</sup>

Untuk dapat terpenuhinya tujuan ditetapkan peraturan desa tersebut tanpa peran BPD yang optimal maka pemerintah Desa Peninjoan dalam menetapkan Peraturan desa yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Peninjoan.<sup>13</sup> Penetapan peraturan desa yang tidak bertentangan dengan

<sup>11</sup> Wawancara dengan I Wayan Susila (Tokoh Masyarakat) pada tanggal 1 Juni 2013

<sup>12</sup> Wawancara dengan I Nengah Sampun (ketua BPD) dan I Wayan Sutrisna (Sekretaris Desa Peninjoan) pada tanggal 01 Juni 2013.

<sup>13</sup> Wawancara I Dewa Made Tagel, *Opcit*

kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dapat tercapai jika pemerintah Desa Peninjoan dalam membuat Peraturan Desa tersebut dilandasi oleh empat dasar pemikiran secara teoritis, antara lain :<sup>14</sup>

1. Dasar Filosofis, merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat kedalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan sehingga hukum yang dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral atau nilai-nilai adat yang dijunjung tinggi dimasyarakat. Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum ini juga lazim disebut sebagai *ratio legis* dari peraturan hukum.
2. Landasan Sosiologis, bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat dan harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
3. Landasan Yuridis, bahwa yang menjadi landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah peraturan atau sederet peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan seorang pejabat atau badan membentuk Peraturan Perundang-undangan.
4. Dasar Hukum, Tolak ukur di atas dapat memberikan jaminan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat merupakan cikal bakal peraturan perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat, populis dan efektif. Populis, karena mengakomodir sebanyak-banyaknya keinginan

penduduk di daerah. Efektif, karena peraturan yang dibuat itu operasional dan jangkauan peraturannya mencakup sebanyak-banyaknya kepentingan masyarakat dan senantiasa sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sehingga setiap kebutuhan masyarakat pada setiap era, mampu diwadahnya.

Adanya mekanisme pembuatan peraturan Desa Peninjoan yang secara umum dibentuk atas mekanisme rembug di masing-masing banjar di Desa Peninjoan sehingga dari hasil rembug tersebut akan diajukan ke pemerintah Desa Peninjoan untuk dibuatkan peraturan desa. Adanya mekanisme tersebut telah menunjukkan bahwa peraturan desa yang pada belakangan ini inisiatifnya berasal dari Pemerintah Desa dilakukan dengan proses inisiasi, sosio politis dan yuridis. Secara teoritis proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan tersebut dapat dijabarkan yaitu :

- a. Tahap Inisiasi (Pengusulan dan Perumusan)

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan peraturan desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari pemerintah desa maupun dari BPD. Tetapi di Desa Peninjoan sampai dengan saat ini inisiatif untuk mengajukan Rancangan Peraturan Desa hanya berasal dari pemerintah Desa Peninjoan. Dalam penyusunan peraturan desa tersebut yang

<sup>14</sup> Hamzah Halim, 2009, *Persekongkolan Rezim Politik Lokal: Studi atas Relasi antara Relasi Eksekutif dan Legislatif*, Pukap, Tamalanrea Makassar, hal.12

datangnya dari kepala desa maka rancangan peraturan desa diserahkan kepada BPD Desa Peninjoan.

BPD mengadakan rapat yang dihadiri oleh ketua-ketua bidang (bidang kemasyarakatan atau pemerintahan dan pembangunan) untuk membahas usulan tersebut apabila disepakati perlu adanya peraturan desa sesuai dengan usulan tersebut maka hasil rapat tersebut dijadikan pra-rancangan peraturan desa. Usulan peraturan desa juga dapat dari masukan anggota masyarakat yang secara langsung atau lewat BPD kemudian dari BPD lalu dibahas semacam kepanitiaan kecil, bila disetujui barulah rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya peraturan desa setelah itu dibuat rancangan peraturan desa. Sebuah ide atau gagasan pembuatan peraturan desa harus dibahas terlebih dahulu melalui sidang pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi sebuah rancangan peraturan desa atau tidak.

Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan peraturan desa menjadi rancangan peraturan desa, maka sekretaris BPD membuat rancangan peraturan desa untuk diserahkan kepada kepala desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi peraturan desa. Setelah kepala desa menerima rancangan

peraturan desa, kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas rancangan yang disampaikan oleh BPD. Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, kepala desa dan perangkatnya sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud dengan perangkat desa sesuai dalam pasal 12 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 Pasal 10 Ayat (1) sampai ayat (3), Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan penataan ruang yang telah disetujui bersama dengan BPD, sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi. Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud diatas disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada kepala desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak rancangan peraturan desa tersebut diterima. Apabila bupati/walikota belum memberikan hasil evaluasi rancangan anggaran pendapatan dan belanja desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak rancangan peraturan desa

tersebut diterima, maka kepala desa dapat menetapkan rancangan peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDesa) menjadi peraturan desa. Kemudian pada pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 dijelaskan bahwa evaluasi rancangan peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 dapat didelegasikan kepada Camat.

b. Tahap Sosio-Politis (Pembahasan)

Rancangan peraturan desa yang telah diterima oleh pemerintah desa, selanjutnya diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, kepala desa serta perangkat desa. Peranan perangkat desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima. Dalam rapat pembahasan ketua BPD Desa Peninjoan memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya peraturan desa. Dalam rapat tersebut diadakan tanya jawab berkaitan dengan Ranperdes. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam rancangan peraturan desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh ketua BPD, dan yang menetapkan peraturan desa adalah kepala desa.

Rancangan peraturan desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau

satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka peraturan desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi peraturan desa, sehingga peraturan desa yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah peraturan desa. Pengambilan keputusan tentang peraturan desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

c. Tahap Yuridis (Pengesahan dan Penetapan)

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan peraturan desa maka langkah selanjutnya adalah kepala desa bersama BPD menetapkan rancangan peraturan desa tersebut menjadi sebuah peraturan desa sesuai Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Namun sebelumnya, rancangan peraturan desa yang telah disetujui bersama kepala desa dan BPD tersebut disampaikan oleh pimpinan BPD

kepada kepala desa, penyampaian rancangan peraturan desa dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 pasal 12 ayat 1 & 2). Setelah ditetapkan menjadi Peraturan Desa, kepala desa memerintahkan Sekretaris Desa untuk mengundangkannya dalam lembaran desa. Peraturan Desa berlaku sejak ada ketetapan dari Kepala Desa.

### **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Peran BPD dalam Pembentukan Peraturan Desa**

Keberadaan BPD sebagai salah satu lembaga pemerintahan desa secara eksplisit diatur dalam pasal 200 UU No. 32 Tahun 2004, yang dalam penjelasan pada Pasal 200, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang menjelaskan bahwa "Dalam Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk Pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)". Sedangkan dalam pasal 209 UU No. 32 tahun 2004 lebih lanjut dinyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat.

Pengaturan secara tegas tentang BPD tersebut diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang demokratis yang mencerminkan kedaulatan rakyat akan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendukung maupun faktor-faktor yang menghambat. Efektifitas peran BPD di Desa Peninjoan juga tidak terlepas dari kedua factor tersebut. Adapun faktor Pendukung pelaksanaan fungsi legislasi BPD.

#### **1. Pemerintah Desa**

Salah satu faktor penyebab terwujudnya pelaksanaan peran dan fungsi BPD secara maksimal di desa adalah karakter Kepala Desa yang kooperatif sehingga dapat menjadikan fungsi BPD mampu mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik. Komitmen Kepala Desa untuk menjadikan BPD sebagai lembaga pemerintahan di tingkat desa yang mempunyai kedudukan sejajar dengan Kepala Desa terwujudkan. Ini dapat ditunjukkan dengan adanya komitmen bersama antar kedua lembaga sebagai elemen penyelenggara pemerintahan desa. Kepala Desa Peninjoan tidak lagi dominan dalam pengelolaan pemerintahan desa. Hal ini menunjukkan bahwa paradigma Pemerintahan Desa

Peninjoan sudah berubah.<sup>15</sup> BPD dengan pemerintah desa menjadi pendamping sekaligus mitra dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga swadaya desa maupun organisasi lain di desa. Pengawasan yang dijalankan oleh BPD terhadap pemakaian anggaran desa dilakukan dengan melihat rencana awal program dengan realisasi pelaksanaannya.

## 2. Masyarakat

Sosial budaya di desa secara umum masih mewarnai pola kehidupan masyarakat Desa Peninjoan, yaitu adanya nilai-nilai dan kebiasaan masyarakat yang mendukung dan cukup membantu usaha mewujudkan tata penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik. Kebiasaan-kebiasaan itu antara lain;<sup>16</sup>

- (1) Gotong Royong. gotong royong dapat dilakukan warga Desa Peninjoan ketika ada program bersih desa, menjelang peringatan hari-hari tertentu, dan ketika membantu warga lain yang sedang ada hajatan maupun musibah.
- (2) Musyawarah. Kebiasaan musyawarah di Desa Peninjoan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dalam desa membuat BPD

mampu untuk melaksanakan fungsi pengayoman dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari, seringkali solusi terbaik yang dapat diambil ketika ada pertentangan maupun perselisihan antar warga adalah Pemerintah Desa bersama BPD sebagai penengah mengupayakan pemecahan dengan mengundang kedua belah pihak yang berselisih untuk duduk bersama mengambil jalan keluar secara kekeluargaan sebagai contoh sengketa lahan maupun batas patok terhadap tanah yang dimiliki.

- (3) Partisipasi. Pelaksanaan fungsi dan peran BPD dapat berjalan dengan baik tidak dapat terlepas dari dorongan dan partisipasi dari masyarakat desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa dapat memberikan warna lain, bahwa kebijakan pemerintah desa diharapkan dapat dijalankan dengan transparan sehingga masyarakat ikut ambil bagian dalam proses partisipasi dan pengawasannya.

Dalam pembentukan Peraturan sangatlah wajar bila terdapat perbedaan. Demokrasi sejatinya adalah sebuah proses untuk mencari suatu persamaan dari perbedaan-perbedaan hakiki. Demokrasi bukan menciptakan perbedaan, tetapi

<sup>15</sup> I Wayan Sutrisna (Sekretaris Desa Peninjoan), *Op.cit*

<sup>16</sup> Wawancara dengan I Wayan Narayan dan I Wayan Susila (warga masyarakat) pada tanggal 1 Juni 2013

menyatukan persamaan atas perbedaan merupakan salah satu fungsi demokrasi. Jika ada perbedaan pendapat untuk mencapai persamaan, hal itu perlu dihargai sebagai proses demokrasi. Oleh karenanya terasa wajar bila terdapat perbedaan pendapat dalam mekanisme pembahasan rancangan peraturan daerah yang merupakan cara menyatukan persamaan pendapat sebagai cerminan demokrasi.

Selain terdapat faktor pendukung, juga terdapat Faktor Penghambat pelaksanaan fungsi legislasi BPD, antara lain:

#### 1. Sumber Dana

Permasalahan pendanaan merupakan permasalahan yang cukup penting dalam setiap kegiatan. Faktor keuangan menjadi salah satu permasalahan yang harus dipenuhi sebuah lembaga dalam mendukung operasionalnya. Permasalahan pendanaan dirasakan oleh banyak BPD di Desa Peninjoan karena alokasi untuk operasional dan kesejahteraan BPD dirasakan kurang mencukupi. Hal ini dirasakan ketika BPD dituntut secara optimal menjalankan fungsi dan perannya.<sup>17</sup>

#### 2. Organisasi Eksternal

Berdasarkan hasil pengamatan kinerja organisasi baik kemasyarakatan maupun politik di Desa Peninjoan belum bisa menjadi kekuatan sosial dan politik yang efektif di tingkat desa untuk membantu peran BPD dalam menjalankan fungsi legislasi. Sebagai contoh, organisasi kepemudaan yang ada di desa sampai saat ini belum bisa menjadi salah satu kekuatan politik yang efektif di desa mengingat sebagian besar anggotanya lebih menyukai kegiatan yang sifatnya ringan. Begitu juga dengan organisasi politik yang ada fungsi kepartaian dilakukan hanya pada saat ketika akan dilakukan pemilihan baik pada tingkat Kabupaten, Provinsi, maupun Pusat. Sehingga organisasi eksternal belum menjadi mitra sejajar dalam pelaksanaan fungsi legislasi BPD dalam menentukan peraturan desa di Desa Peninjoan.

#### 3. Sumber Daya Manusia Anggota BPD

Kemampuan anggota BPD dalam bidang akademis dan ditunjang pengalaman organisasi baik di masyarakat maupun di luar belum membuat BPD memiliki kapasitas untuk menghimpun dan menterjemahkan aspirasi warganya secara optimal dengan menjadikan aspirasi masyarakat di Desa Peninjoan diusulkan menjadi usulan rancangan peraturan desa. Karena fungsi legislasi tersebut akan menjadi efektif ketika

<sup>17</sup> Wawancara dengan I Nengah Sampun (ketua BPD Desa Peninjoan), *Op.cit*

sumber daya di BPD didominasi oleh orang-orang yang memiliki keahlian dalam bidang ilmu hukum dan ilmu-ilmu sosial politik.

## **PENUTUP**

Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Peninjoan dalam penyusunan Peraturan Desa belum berjalan secara optimal. Proses pembuatan Peraturan Desa di Desa sampai saat ini berasal dari inisiatif Pemerintah Desa dan BPD hanya terlibat dalam pembahasan sampai kepada penetapan peraturan desa. Pembuatan peraturan desa di Desa Peninjoan yang dilakukan melalui proses penyerapan aspirasi, pembahasan dan penetapan hanya memposisikan BPD sebagai lembaga penunjang dalam rangka pemenuhan syarat normatif dalam pembentukan peraturan desa. Keberadaan BPD sebagai salah satu lembaga pemerintahan desa yang memiliki fungsi legislasi dalam melaksanakan fungsinya tersebut oleh dipengaruhi faktor Pendukung, yaitu pemerintah desa yang demokratis, nilai-nilai yang hidup di masyarakat yang mendukung pelaksanaan fungsi legislasi BPD, serta dipengaruhi faktor penghambat yang meliputi Sumber Dana, Organisasi Eksternal dan sumber daya Manusia dari anggota BPD.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Halim, Hamzah, 2009, *Persekongkolan Rezim Politik Lokal: Studi atas Relasi antara Relasi Eksekutif dan Legislatif*, Pukap, Tamalanrea Makassar.
- Widjaya, HAW. 2003, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa