

# PERANAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA DI DESA BRAHU KECAMATAN SIMAN KABUPATEN PONOROGO

**Yola Cindytia Sakila**

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

**Maria Madalina**

Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

## **ABSTRACT**

*The research examines the role and the obstacles of village consultative council as partner of village head in establishing Village Regulation. This legal research is included in the type of empirical legal research. The approach used by the author is the qualitative approach. The legal sources used consist of primary legal material and secondary legal material. The technique of data collection is done by interviews and library research. The analysis technique used is qualitative data analysis. The result of the research shows that: (1) the role of the village consultative council in the formation of village regulations in Brahu Village, Siman District, Ponorogo Regency is not optimal enough to extend the hand of the village because the village regulations that have been established in the past a year do not reflect the needs of the community and the community and the constraints effecting the legislative function of the village consultative council; (2) the factors that become obstacles in the preparation and stipulation of the protest, among other the poor quality performance of the village apparatus and village consultative bodies and the revised community in approving aspirations; (3) efforts to overcome them are provide legal drafting training to The Village Consultative Council and socialization to the public about The Village Consultative Council.*

**Keyword:** Roles, Village Consultative Council, Village Regulations

## **ABSTRAK**

Penelitian ini mengkaji mengenai peran dan kendala Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Brahu Kecamatan Siman Kabupaten Ponorogo. Penelitian hukum ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum empiris. Pendekatan yang digunakan penulis adalah pendekatan kualitatif. Sumber hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi kepustakaan. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Hasil penelitian yang diperoleh menyebutkan bahwa: (1) peranan Badan Permusyawaratan Desa Brahu belum cukup optimal sebagai wakil dari masyarakat desa karena peraturan desa yang telah dibentuk dalam 1 (satu) tahun terakhir tidak mencerminkan kebutuhan

masyarakat dan harapan masyarakat dalam membangun kesejahteraan yang merata; (2) kendala yang dihadapi dalam pembentukan peraturan desa antara lain kualitas kinerja aparatur Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang kurang baik dan masyarakat yang pasif dalam menyatakan aspirasi; (3) upaya untuk mengatasinya ialah memberikan pelatihan *legal drafting* pada Badan Permusyawaratan Desa dan menggalakkan sosialisasi mengenai keberadaan Badan Permusyawaratan Desa kepada masyarakat.

**Kata Kunci:** Peranan, Badan Permusyawaratan Desa, Peraturan Desa

## A. PENDAHULUAN

Desa merupakan hierarki terendah pemerintahan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut pasal 1 Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 bahwa Desa ialah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Ndraha, 1991: 4). Desa dalam penyelenggaraannya membutuhkan suatu lembaga yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selaku rekan Pemerintah Desa dalam membangun desa serta mensejahterakan masyarakatnya. Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diharapkan mampu membawa kemajuan dengan memberikan pelayanan, gagasan yang penting untuk keberlangsungan Desa, terutama dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa.

Badan Permusyawaratan Desa yang kemudian disebut BPD berfungsi menetapkan peraturan 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 (Wasistiono, 2007: 35). Fungsi BPD berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 209 adalah menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan melihat fungsi BPD serta pernyataan dari pasal tersebut maka tidak salah jika apa yang disebut dengan BPD dapat disamakan dengan parlemen desa. Tentu saja parlemen disini berfungsi sebagai lembaga yang akan mewakili segala aspirasi masyarakat desa diwilayahnya.

Hadirnya Jaminan konstitusi itulah maka BPD dapat melakukan rangkaian kegiatan desa yang berkaitan dengan proses legislasi (pembuatan peraturan desa) sebagai rambu-rambu pemerintah desa dalam melaksanakan pembangunan desa, proses dialog dengan masyarakat desa melalui penjaringan aspirasi, pengawasan kinerja pemerintah desa sebagai mitra kerja dan pengayoman terhadap adat istiadat yang terdapat di desa. BPD juga menjadi sebuah “sekolah demokrasi” ditingkat desa, karena anggota BPD merupakan perwakilan dari berbagai unsur masyarakat, bahkan merupakan pilihan rakyat melalui pesta demokrasi. Adanya BPD membuat rakyat dapat lebih mendalami hakekat demokrasi (Nadir, 2013).

Namun di sisi lain, meskipun memiliki posisi yang strategis, BPD masih memiliki berbagai permasalahan dalam menjalankan fungsinya. Gejala ini tampak pada hasil penelitian PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional) terhadap dua desa masing-masing di Kabupaten Ponorogo, Madiun dan Magetan. Pada kasus ini, rancangan Peraturan Desa yang telah dirumuskan dan diajukan oleh Kepala Desa gagal disahkan karena BPD tidak kunjung membahasnya. Kondisi ini menyebabkan Desa kurang produktif dalam mengesahkan Peraturan Desa di luar Perdes-Perdes yang pokok, yaitu Perdes tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDES). Dalam hal menampung aspirasi warga, BPD di beberapa Kabupaten itupun masih kurang mendapat Kepercayaan dari masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kecenderungan warga yang lebih memilih menyampaikan aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat dengan kepala desa (diluar dari BPD), dengan harapan bahwa orang tersebut akan menyampaikan langsung kepada kepala desa (<http://pattiro.org/jaringan/pattiro-korprop-jawa-timur/>). Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan permasalahan yang akan diteliti secara rinci dan sesuai dengan sasaran yang dituju. Adapun rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana fungsi Badan Permusyawaratan Desa Brahu dalam pembentukan peraturan desa?
2. Apa sajakah kendala yang dialami Badan Permusyawaratan Desa Brahu Kecamatan Siman dalam pembentukan Peraturan Desa?

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum empiris. Metode pendekatan yang digunakan untuk memperoleh informasi untuk menjawab isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini adalah metode pendekatan kualitatif yaitu penelitian yang menghasilkan kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang dapat diamati. Sumber hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi kepustakaan. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif, data yang terkumpul dianalisis melalui tiga tahap, yaitu mereduksi data, menyajikan data dan kemudian menarik kesimpulan.

## **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Brahu Kecamatan Siman Kabupaten Ponorogo.**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan legislasi, penyalur aspirasi, pengawasan, maupun pengayom adat istiadat setempat. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo No 4 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa, BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. BPD bermitra dengan Kepala Desa dalam menjalankan fungsinya menetapkan Peraturan Desa.

Ketika menjalankan fungsinya BPD Brahu harus memahami tugas-tugas yang harus mereka laksanakan, Pasal 28 Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 4 Tahun 2017 mengatur tugas BPD meliputi:

- a. Menggali aspirasi masyarakat, menampung, mengelola, dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
- b. Menyelenggarakan musyawarah BPD;
- c. Menyelenggarakan musyawarah desa;
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
- e. Menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu;

- f. Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.

BPD Brahu ketika akan membentuk peraturan desa perlu mengetahui persoalan yang terjadi di masyarakat yang mana peraturan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Antlov, 2002: 25). Fungsi legislasi BPD Brahu di dalam merumuskan peraturan desa antara lain sebagai berikut:

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

Proses yang dilakukan oleh BPD dan Kepala Desa di dalam merumuskan peraturan desa antara lain sebagai berikut:

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

- b. Menetapkan Peraturan Desa bersama-sama dengan Pemerintah Desa.

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

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

- 1) BPD menyetujui dikeluarkannya Peraturan Desa;
- 2) Kepala Desa menandatangani Peraturan Desa tersebut;

- 3) BPD membuat berita acara tentang Peraturan Desa yang baru ditetapkan; dan
- 4) BPD mensosialisasikan Peraturan Desa yang telah disetujui pada masyarakat melalui Ketua Rukun Tetangga (RT) untuk diketahui dan dipatuhi serta ditentukan pula tanggal mulai pelaksanaannya.

Pelaksanaan di lapangan yang penyusun teliti dari wawancara dengan Bapak Karniawan selaku ketua BPD Desa Brahu bahwa BPD mengalami kesulitan dalam melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat karena warganya terkesan pasif tidak mau mengemukakan apa yang diinginkan, sehingga BPD lah yang menanyakan apa saja yang dibutuhkan atau diinginkan warganya (wawancara pribadi dengan Bapak Karniawan, Ponorogo, 12 Januari 2020).

Sebaliknya, dari hasil wawancara dengan Ibu Tumi selaku masyarakat desa brahu beliau mengatakan bahwa tidak mengetahui apa itu BPD Desa brahu dan tidak mengetahui fungsinya (Wawancara pribadi dengan Ibu Tumini, Ponorogo, 14 Februari 2020). Begitu pula dengan hasil wawancara dengan Bapak Marni selaku masyarakat desa Brahu beliau mengatakan bahwa mengetahui adanya BPD di Desa Brahu, namun tidak mengerti akan fungsinya, dan beliau mengatakan bahwa BPD tidak pernah menanyai mengenai keinginan atau aspirasi pada masyarakat (Wawancara pribadi dengan Bapak Marni, Ponorogo, 14 Februari 2020).

Pembentukan Peraturan Desa seharusnya melibatkan masyarakat desa dalam merancang peraturan desa, masyarakat berhak memberikan masukan lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan desa, sudah seleyaknya masalah yang ada di Desa dituangkan dalam pembentukan peraturan desa yang nantinya dibahas oleh BPD bersama Pemerintah Desa untuk melaksanakan penyelenggaraan *Good Governance* di Pemerintahan Indonesia (Dwipayana, 2003: 52)

Hasil penelitian diatas dapat disimpulkan bahwa penampungan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD Brahu tidak komprehensif dan matang sehingga penyaluran aspirasi masyarakat yang akan dituangkan dalam peraturan desa tidak sepenuhnya menjadi

*representasi* kebutuhan masyarakat menyeluruh hanya pada kelompok-kelompok tertentu saja. Hal tersebut dapat dilihat dari masyarakat yang tidak mengetahui fungsi BPD itu sendiri dan juga pengakuan masyarakat bahwa tidak pernah ditanyai mengenai keinginan dan aspirasi.

Berdasarkan hasil penelitian di Desa Brahu Kecamatan Siman Kabupaten Ponorogo, Jawa Timur, Kedudukan BPD Brahu sebagai mitra kerja pemerintah desa sudah terwujud selama pelaksanaan tugas BPD dalam rangka menjalankan legislasi, yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama dengan pemerintah desa namun belum mencapai tahap yang memuaskan sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat dan pengayom masyarakat pasalnya penampungan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD Brahu tidak komprehensif dan matang sehingga penyaluran aspirasi masyarakat yang akan dituangkan dalam peraturan desa tidak sepenuhnya menjadi *representasi* kebutuhan masyarakat menyeluruh hanya pada kelompok-kelompok tertentu saja. Hal tersebut dapat dilihat dari masyarakat yang tidak mengetahui fungsi BPD itu sendiri dan juga pengakuan masyarakat bahwa tidak pernah ditanyai mengenai keinginan dan aspirasi.

BPD Desa Brahu dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu dalam menetapkan Peraturan Desa dengan Kepala Desa telah membentuk 2 (dua) Peraturan Desa, peraturan tersebut ialah mengenai APBDes 2019 dan Pemilihan Kepala Desa.

**Tabel I** Himpunan Peraturan Desa Brahu 2019/2020

Nama Desa	No Perdes	Peraturan Desa
Brahu	Peraturan Desa Brahu Nomor 01 Tahun 2019	APBDES Tahun 2019
	Peraturan Desa Brahu No 02 Tahun 2019	Pemilihan Kepala Desa Tahun 2019
	Dalam Proses	APBDES Tahun 2020

## **2. Kendala-Kendala Badan Permusyawaratan Desa dalam pembentukan Peraturan Desa di Desa Brahu Kecamatan Siman Kabupaten Ponorogo.**

Berdasarkan hasil penelitian yang peneliti lakukan di lapangan, terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Brahu, yaitu sebagai berikut:

a. Faktor Internal, yaitu faktor yang berasal dari dalam BPD itu sendiri misalnya:

1) Masih rendahnya Sumber Daya manusia di bidang Hukum dari anggota BPD.

Kurangnya anggota BPD yang berpendidikan tinggi dan kurang berpengalaman dibidang legislasi, membuat proses penuangan aspirasi masyarakat kedalam bentuk produk hukum menjadi terhambat.

2) Kurangnya anggaran desa dalam setiap menjalankan fungsinya.

Bapak Imam Priyono selaku Wakil BPD Brahu mengatakan bahwa permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat tidak sebanding dengan dana yang ada. Maka hal tersebut membuat BPD harus memilih menyelesaikan hal yang benar-benar mendesak terlebih dahulu.

3) Keterbatasan waktu dari beberapa anggota BPD, Karena memiliki pekerjaan lain.

Beberapa anggota BPD menganggap bahwa menjadi anggota BPD hanya sebagai pekerjaan sampingan karena penghasilan sebagai BPD yang minim.

b. Faktor Eksternal, yaitu faktor yang berasal dari luar BPD.

1) Masyarakat pasif dalam menyatakan aspirasi

Menurut Bapak Karniawan selaku Ketua BPD Desa Brahu mengatakan bahwa kendala yang dialami BPD dalam penjangkaran aspirasi ialah ketika masyarakat pasif untuk mengemukakan keluhan dan apa yang dibutuhkan kepada BPD, sehingga membuat Ketua maupun anggota BPD harus memancing dengan bertanya mengenai apa saja yang menjadi keinginan warganya (wawancara pribadi dengan Bapak Karniawan, 12 Januari 2020).

## 2) Budaya hukum masyarakat rendah

Budaya hukum merupakan salah satu komponen yang sangat menentukan apakah substansi hukum maupun tatanan prosedurnya diterima oleh masyarakat dimana hukum itu diterapkan atau ditegakan, itulah sebabnya Lawrence M. Friedman tak segan-segan menegaskan, bahwa “komponen budaya hukum merupakan motor penggerak bagi sebuah tatanan hukum” (Robert, 2013). Hal ini disebabkan rendahnya pengetahuan dan pendidikan masyarakat, sehingga sering terjadi kesalahfahaman dan kurang fahaman masyarakat tentang tugas dan fungsi legislasi BPD .

## 3) Tidak terjalin hubungan yang dekat antara BPD dengan masyarakat

Dari hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa hubungan antara BPD Brahu dan masyarakat tidak terjalin dekat. Apabila ada hubungan yang dekat secara tidak langsung masyarakat pasti akan menyampaikan apa yang menjadi keluhan serta apa yang dibutuhkan ketika bertemu dengan ketua maupun anggota BPD, sehingga mempermudah BPD untuk menuangkan aspirasi masyarakat ke dalam peraturan desa.

## D. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Pelaksanaan Peran BPD Desa Brahu dalam rangka menjalankan legislasi, yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama dengan pemerintah desa sudah berjalan dengan baik namun belum mencapai tahap yang memuaskan sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat dan pengayom masyarakat pasalnya penampungan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD Brahu tidak komprehensif dan matang sehingga penyaluran aspirasi masyarakat yang akan dituangkan dalam peraturan desa tidak sepenuhnya menjadi representasi kebutuhan masyarakat menyeluruh hanya pada kelompok-kelompok tertentu saja.

Kendala yang mempengaruhi Fungsi Legislasi BPD Brahu dalam pembentukan peraturan desa meliputi:

- a. Masih rendahnya Sumber Daya manusia di bidang Hukum dari anggota BPD

- b. Kurangnya anggaran desa dalam setiap menjalankan fungsinya
- c. Keterbatasan waktu dari anggota BPD karena mempunyai pekerjaan sampingan
- d. Masyarakat pasif dalam menyatakan aspirasi
- e. Budaya hukum masyarakat rendah
- f. Tidak terjalin hubungan baik antara BPD dan masyarakatnya

## 2. Saran

- a. Penyusun menyarankan perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah daerah dan diadakannya pelatihan pelatihan cara menyusun dan merancang peraturan desa bagi pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, agar bisa menjadi suatu produk hukum tersebut berguna sebagaimana kebutuhan masyarakat ditinjau baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis.
- b. Penyusun menyarankan bahwa dalam pembahasan, penyusunan dan penetapan Peraturan Desa agar aspirasi benar-benar diperhatikan dan partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembahasan, sehingga kelak peraturan desa yang dibuat benar-benar berguna bagi masyarakat desa Brahu.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Antlov. 2002. *Negara Dalam Desa*. Jakarta: LAPPERA. Hlm 25

Dwipayana. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press. Hal 52

Ndraha, Taliziduhu. 1991. *Peranan Administrasi Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan Desa*. Jakarta: Yayasan Karya Dharma IIP.

Wasistiono dan Irawan Tahir. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokus Media.

### Jurnal:

Nadir. 2013. "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa". *Jurnal Politik Profetik*. Volume 1 Nomor 1. Hlm 3

Robert Endi Jaweng. 2013. "Otonomi dan Pembaruan Desa". *Jurnal Desentralisasi*.  
Volume 11 Nomor 2. Juni 2013. Hlm 8

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo No 4 Tahun 2017 tentang Badan  
Permasyarakatan Desa

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

**Internet:**

Pattiro. 2017. "Kerja Badan Permasyarakatan Desa". [http://pattiro.org/jaringan/  
pattiro-korprop-jawa-timur/](http://pattiro.org/jaringan/pattiro-korprop-jawa-timur/). Diakses tanggal 5 Februari 2020.