



TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBENTUKAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA(BPD) DAIAM PEMERINTAHIAN DESA (Suatu Studi di Desa Katobu Kec. Wadaga Kab. Muna Barat)

Salemili

Fakultas Hukum Universitas Sulawesi Tenggara

ARTICLE INFO

Keywords:

Establishment of Village
Deliberative Body (BPD),
Katobu Village Wadaga
District West Muna
Regency, Legal Review,
Village Government.

e-mail:

salemili78@gmail.com

Corresponding Author:

Salemili

Received:01/02/2024

Accepted:07/04/2024

Published:31/10/2024



ABSTRACT

The types of data used are primary and secondary data derived from field research and library research. The data collection techniques used are interviews and documentation and qualitative analysis. This research was conducted in Southeast Sulawesi Province, especially in Katobu Village, Wadaga District, West Muna Regency, on the grounds that the village can facilitate the acquisition of data that can answer the problems that are the object of this thesis. In this study, the object of study is the Village Government, especially the Village Consultative Body (BPD) as a partner of the Village Head in determining Village Regulations. Seeing the importance of empirical depth that must be reached with a number of legal data, the author will use the normative legal research method in it which will be combined with comparative methods, observations, and case studies. In this study, the Implementation of Government is a subsystem of the government administration system, so that the village has the authority to regulate and manage the interests of its community. As a manifestation of democracy, a BPD was formed in Katobu Village. The form of the Village Community Institution is according to the needs of the Village. The results of the interview with Mrs. Ani as a PKK figure in Katobu Village, stated "In the past, the BPD was a Representative Body and the election method was from Hamlet to Hamlet, so that the community directly participated in choosing the proportional and creative BPD chairman."

I. PENDAHULUAN

Desa merupakan hirarki 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. Dalam penyelenggaraannya Desa memerlukan sebuah lembaga yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selaku mitra Pemerintah Desa dalam membangun dan mensejahterakan Desa.

Pemerintahi Desa dan Badan permusyawaratan Desa (BPD) diharapkan mampu membawa kemajuan dengan memberikan pengarahannya, masukan dalam membangun pemerintahan desa menjadi baik terutama dalam penyusunan dan penetapan peraturan pemerintahi desa.

Penyelenggaraan Pemerintahi Desa di era Reformasi pada hakekatnya adalah proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas ke bawah, sebaliknya saat ini proses dari bawah yakni desa. Perubahan paradigma baru tersebut, dari ketergantungan di atas maka mengakibatkan desa sebagai kualitas kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak serta wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juncto Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan Daerah perubahan atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa tidak lagi merupakan tingkat administrasi, dengan tidak lagi menjadi bawahan Daerah melainkan menjadi Daerah Mandiri, dimana masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah. Desa yang selama ini diperankan sebagai peran pembantu dan objek, bukan menjadi aktor pembantu. Untuk mendukung perubahan mendasar tentang Pemerintahan Desa, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintahi Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dimana Pemerintahan Desa dan BPD yang menjadi struktur Pemerintahi terbawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat.

Keberadaan sebuah desa memiliki keanekaragaman yang disesuaikan dengan asal usul budaya yaitu:

- (1) Keanekaragaman, disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat,
- (2) Partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa,
- (3) Otonom asli, bahwa kewenangan pemerintahi desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi desa,
- (4) Demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus menampung aspirasi-aspirasi masyarakat yang di musyawarahkan dan kemudian dipilih untuk dilaksanakan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintahi Desa,
- (5) Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan pokok masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahi Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonom asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintahi desa harus melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa akan tetapi peraturan perundang-undangan itu tidak bisa langsung dilaksanakan. Hal ini karena desa berbeda kondisi sosial, politik dan budayanya. Salah satu contohnya yaitu dalam pengambilan keputusan yang diatur dalam pasal 59 ayat (1) Peraturan Pemerintahi No 72 tahun 2005 bahwa untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa. Namun pada prakteknya pengambilan keputusan juga dilakukan melalui proses musyawarah karena pada dasarnya sifat masyarakat desa yang statis, apabila menemukan suatu masalah mereka menyelesaikannya dengan cara „musyawarah“ karena mereka masih memiliki rasa kekeluargaan yang kuat. Dalam proses pengambilan keputusan di desa dilakukan dengan dua macam keputusan. Pertama, keputusan-keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas. Kedua, keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan. Bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama,

dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para tetua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu.

Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (MUSBANGDES) yang dilakukan setiap setahun sekali di balai desa. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk itu yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes). Peraturan desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh kepala desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan undang-undang yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Badan Permusyawaratan Desa yang kemudian disebut BPD berfungsi 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 (Perwakilan). Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa, perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi "musyawarah untuk mufakat". Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat meminimalisir berbagai konflik antara para elit politik, sehingga tidak sampai menimbulkan perpecahan yang berarti.

II. KAJIAN PUSTAKA

A. Pengertian Otonom Daerah

Otonom (autonomy) berasal dari bahasa Yunani, auto berarti sendiri dan nomous berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonom dalam pengertian orisinal adalah The legal self of sufficiency of cial body and in actual independence. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonom daerah bersifat *self government* atau *the coudition of living under one's own laws*. Jadi otonom daerah adalah daerah yang memiliki legal self suffency yang bersifat self government yang diatur dan diurus oleh own law, oleh karena itu otonom daerah lebih menitikberatkan pada spirasi dari pada kondisi.

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintahi daerah dengan otonom, yaitu penyerahan urusan pemerintahi kepada pemerintahi daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonom adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan public. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningaktkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

A. Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintahi pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/ kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya peraturan-peraturan atau Undang-Undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal.

Sejak tahun 1906 hingga 1 Desember 1979 Pemerintahan Desa di Indonesia di atur oleh Undang-

Undang yang di buat oleh pemerintahian penjajah Belanda. Sebenarnya pada tahun 1965 tentang Desapraja yang menggantikan perundang-undangan yang dibuat oleh Belanda yang disebut *Inlandsche Gementee Ordonantie* (IGO) dan *Inlandsche Gementee Ordonantie Buitengewesten* (IGOB). Tetapi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 yang menyatakan tidak berlaku lagi dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang maka Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 dalam prakteknya tidak berlaku walaupun secara yuridids undang-undang tersebut masih berlaku hingga terbentuknya undang-undang yang baru yang mengatur Pemerintahian Desa.

Sebelum lahirnya Undang-undang nomor 5 tahun 1979 Pemerintahi Desa diatur dengan:

1. *Inlandsche Gemeente Ordonantie* yang berlaku untuk Jawa dan Madura (Staatblad 1936 No. 83), *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten yang berlaku untuk luar Jaawa dan Madura* (Staatblad 1938 No.490 juncto Staatblad 1938 No. 81).
2. *Indische Statsregeling* (IS) pasal 128 ialah landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang warga masyarakat desa untuk memilih sendiri Kepala Desa yang disukai sesuai masing-masing adat kebiasaan setempat.
3. *Herzein Indonesisch Reglement* (HIR) dan Reglemen Indonesia Baru (RIB) isinya mengenai Peraturan tentang Hukum Acara Perdata dan Pidana pada pengadilan-pengadilan negeri di Jawa dan Madura.
4. Sesudah kemerdekaan peraturan-peraturan tersebut pelaksanaannya harus berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintahi, Peraturan Daerah, Keputusan Rembuk Desa dan sebagainya.

B. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

BPD timbul dari, oleh dan untuk masyarakat desa, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahian Daerah pasal 209 menyebutkan "Badan Permusyawaratan Desa "BPD" berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Badan Permusyawaratan Desa "BPD" merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahian desa, BPD dapat dianggap sebagai "parlemen"-nya desa, BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonom daerah di Indonesia. Sesuai dengan fungsinya, maka BPD ini dapat dikatakan sebagai lembaga kemasyarakatan. Karena berkisar pada pemikiran pokok yang dalam kesadaran masyarakat. hal ini sejalan dengan ungkapan Soekanto "2004:219".

Anggota BPD ialah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD ialah 6 tahun dan dapat diangkut/diusulkan kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota dimana sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota. Ketua BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam Rapat BPD yang diadakan secara khusus. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

1. Tujuan BPD

Didirikannya BPD memiliki beberapa tujuan antara lain yaitu:

- a) Memberikan pedoman pada anggota masyarakat bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap sesuai dengan kedudukannya menghadapi masalah dalam masyarakat yang menyangkut kebutuhan masyarakat.
- b) Menjaga keutuhan masyarakat.
- c) Memberikan pedoman kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial. Artinya sistem pengawasan masyarakat terhadap tingkah laku anggotanya.
- d) Sebagai wahana demokrasi di desa, anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang telah memenuhi persyaratan. Sedangkan pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD sendiri.

2. Tugas Dan Wewenang BPD

Adapun BPD memiliki tugas dan wewenang yang diantaranya yaitu:

1. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa.
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa.
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa.
4. Membentuk panitia pemilihan kepada desa.
5. Menggali, menampung, menghimpun, mermuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
6. Memberi persetujuan pemberhentian/pemberhentian sementara perangkat desa.
7. Menyusun tata tertib BPD.

C. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Sebelum diberlakukannya Undang-undang tentang otonom daerah (UU No. 22 Tahun 1999), sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, kedudukan Badan Perwakilan Desa yang saat itu disebut Lembaga Musyawarah Desa, yang kemudian disebut LMD sebagai unsur penting dalam menjalankan demokrasi ditingkat Desa.

Untuk keanggotaan Lembaga Musyawarah Desa yang kemudian disebut LMD dalam ketentuan ini terdiri dari Kepala Desa sebagai Ketua Lembaga Musyawarah Desa dan Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa yang merupakan wadah dan penyalur pendapat masyarakat desa dalam mengambil keputusan dalam bagian pembangunan desa yang keputusan-keputusannya ditetapkan berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan memperhatikan kenyataan hidup dan berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan.

Setelah diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonom Daerah, nama Lembaga Musyawarah Desa diiadakan dan diganti dengan nama Badan Perwakilan Desa, selanjutnya dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 istilah Badan Perwakilan Desa digantikan dengan Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1978 pasal 1 menjelaskan bahwa Lembaga Musyawarah Desa adalah suatu wadah permusyawaratan yang keanggotaannya terdiri dari Kepala-kepala sub wilayah desa, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan serta pemuka-pemuka berbagai lapangan pekerjaan. Kemudian dalam suratnya tanggal 31 Mei 1978 Nomor Pem 24/4/43 tentang Pembinaan LMD sebagai lembaga pemerintahan desa kepada para Gubernur Kepala Daerah seluruh Indonesia, Menteri dalam Negeri menjelaskan sebagai berikut :

- a. Hakekat LMD yaitu sebagai perwujudan dari Demokrasi Pancasila
- b. Fungsi LMD sebagai wadah dan penyalur pendapat masyarakat di desa dengan harapan membawakan aspirasi yang komprehensif
- c. Tugas pokoknya LMD melakukan pembahasan atas berbagai hal dan mengeluarkan hasil

rapat LMD yang baru dinyatakan sah setelah mendapatkan persetujuan dari Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan (Pasal 5 Ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1978. Dalam ayat ini tidak disebut Keputusan Rapat LMD, melainkan hasil rapat). dalam penjelasan Pasal 5 dinyatakan lebih lanjut, bahwa keputusan yang diambil oleh Kepala Desa yang bersifat mengatur dan mempunyai akibat pembebanan terhadap masyarakat, harus dimusyawarahkan dengan LMD. Ketentuan di atas memberi gambaran tentang tugas LMD :

1. Tugas Legislatif, yang hasilnya ialah "hasil rapat LMD yang baru dinyatakan sah apabila sudah mendapat persetujuan pihak atas, yaitu kepala daerah tingkat II yang bersangkutan, dalam rangka membuat keputusan desa.
2. Tugas Konsultatif, yaitu memberi pertimbangan atau saran kepada Kepala Desa dalam rangka menetapkan suatu keputusan Kepala Desa.

Dalam proses perkembangan pemerintahi dan undang-undang Desa mendapat perubahan yang lebih rapih sampai pengaturan APBN untuk mengembangkan sistem pemerintahi terkecil yaitu Desa. Badan Perwakilan Desa yang tertera dalam pasal 94 dan pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Badan Perwakilan Desa berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahi desa. Dengan demikian, Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga Pengayom adat sekaligus sebagai badan perwakilan yang mempunyai fungsi regulasi dan pengawasan.

Sesuai aturan yang tertulis dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan pada bagian ketiga pasal 29 bahwa BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahi desa, yang dalam pasal 30 bagian pertama berisi bahwa anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Setiap pemerintahan memiliki kebijakan baru atau melanjutkan program pemerintahan yang lama sehingga pengaturan tentang desa pada masa presiden Soekarno dibawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan urusan dekonsentratif dan urusan Partisipatif. Pada rezim Orde Baru penyelenggaraan pemerintahi desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 94 dan Pasal 104 yang menjelaskan Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga pengayom adat sekaligus sebagai badan perwakilan yang mempunyai fungsi regulasi dan pengawasan. Pasca reformasi pemerintahan desa memiliki lembaga kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa demi terlaksananya *check and balance* dalam kebijakan ataupun aturan yang dibuat oleh Kepala Desa bersama BPD. Sebagai lembaga perwujudan Demokrasi BPD juga mengawasi pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Tenggara, Khususnya di Desa Katobu Kec Wadaga Kab. Muna Barat dengan alasan di desa tersebutlah dapat mempermudah untuk mendapatkan data-data yang dapat menjawab permasalahan yang menjadi objek dari skripsi ini. Dalam penelitian ini yang menjadi objek kajian adalah Pemerintahan Desa khususnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai mitra Kepala Desa dalam menetapkan Peraturan Desa. Melihat begitu pentingnya kedalaman empiris yang harus dapat dijangkau dengan sejumlah data yuridis maka penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif didalamnya akan dikombinasikan dengan metode komparatif, pengamatan, serta studi kasus. Jenis data yang digunakan adalah primer dan sekunder yang berasal dari field research dan Library research. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan dokumentasi dan menganalisis secara kualitatif.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa(BPD)

Pada awal terbentuknya BPD dimulai dari pasca kemerdekaan Indonesia (1945), namanya badan musyawarah desa praja. Badan musyawarah desa praja, adalah sebagai badan perwakilan dari masyarakat desa praja dan cara pemilihan dan pengangkatan anggotanya ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat I, namun keadaan tidak stabil disebabkan terjadinya peristiwa G-30-S-/PKI mengakibatkan upaya mewujudkan desa sebagai entitas otonom selain daerah otonom tingkat satu dan dua tidak dapat direalisasikan. Akhirnya Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 ditinjau kembali sehubungan dengan intruksi Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 1966 Tentang Penundaan Realisasi Pembentukan Badan Musyawarah Desa Praja.

Pada masa Orde Baru dibentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang ini mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional menjamin terwujudnya demokrasi pancasila secara nyata, dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Era Reformasi membawa angin segar bagi pelaksanaan otonom daerah, ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan, menyusul lahirnya Undang- Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi aktor baru pendorong demokrasi. Lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah merupakan koreksi dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Perubahan-perubahan mencolok terletak pada digantinya istilah Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa, perubahan lainnya bahwa pembentukan keanggotaan BPD tidak melalui pemilihan langsung melainkan melalui musyawarah untuk menentukan keterwakilan dari masing-masing wilayah.

Dengan ditetapkannya UU Desa Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016, mempertegas terbentuknya secara resmi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sampai sekarang. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mengalami perubahan. Jika sebelumnya BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan sekarang menjadi lembaga desa. Dari fungsi hukum berubah menjadi fungsi politis. Kini fungsi BPD yaitu membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa, menyalurkan aspirasi masyarakat, merencanakan APBDes, dan mengawasi pemerintahan desa. Sedangkan tugasnya adalah menyelenggarakan musyawarah desa (musdes) dengan peserta terdiri dari kepala desa, perangkat desa, kelompok, dan tokoh masyarakat. Jumlah pesertanya tergantung situasi kondisi setiap desa. Maka UU Desa dan Permendagri memberikan penguatan bagi BPD dalam menjalankan fungsinya sebagai Badan Perwakilan Desa, mereka adalah parlemennya desa/dewan *syura* atau legislasi. Dalam menjalankan fungsinya BPD dan kepala desa harus berkerjasama/bermitra demi kemashalatan masyarakat.

BPD timbul dari, oleh dan untuk masyarakat desa, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah pasal 209 menyebutkan “Badan Permusyawaratan Desa “BPD” berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Undang-undang RI pasal 58 menyebutkan bahwa: “Anggota BPD sebelum memegang jabatan bersumpah/berjanji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh bupati atau pejabat yang ditunjuk”.

1. Struktur Organisasi BPD Desa Katobu

Peraturan Daerah Kabupaten Muna Barat 10 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembentukan BPD menentukan mengenai struktur dan tata kerja BPD. Sesuai dengan peraturan tersebut, Penyusunan Peraturan BPD di Desa Katobu memiliki bagian-bagian yang sama.

Berdasarkan gambar di atas, dapat terlihat Struktur Organisasi BPD Desa Katobu memiliki Ketua BPD, wakil ketua BPD, sekertaris BPD, bendahara BPD, dan anggota-anggota BPD. Masing-masing struktur tersebut memiliki fungsi dan tugas masing-masing.

2. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi serta Wewenang BPD di Desa Katobu Kecamatan Wadaga Kabupaten Muna Barat.

a. Kedudukan BPD di Desa Katobu.

Pemerintahan Desa seperti diatur Undang-Undang No 10 Tahun 2017 Peraturan Daerah Kabupaten Muna Barat tentang Desa: "BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan Desa" (Pasal 8). Selanjutnya Peraturan Pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2005 BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Desa (Pasal 29). Kedudukan BPD tersebut ditegaskan oleh Bapak Ramli M.Pd yang menyatakan: "Kedudukan BPD di Desa Katobu yaitu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Dalam hal ini BPD bersama Kepala Desa menjalankan tugasnya dalam memajukan Desa Pablengan yang proposional".

b. Tugas dan wewenang BPD.

Hasil wawancara dengan Yusran, S.Pd, selaku sekertaris BPD berhubungan dengan Tugas BPD, menyatakan "BPD Desa Katobu dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah menampung aspirasi dari masyarakat dan mengadakan pertemuan dengan masyarakat. Intinya masyarakat diberi kebebasan untuk mengutarakan aspirasinya baik berupa masukan maupun keluhan". Berdasarkan hasil kutipan di atas dapat disimpulkan bahwa tugas BPD di Desa Katobu dalam menjalankan tugasnya dengan peraturan yang berlaku. Dan diatur dalam Panitia Penyelenggara BinteK Penguatan Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Se Kecamatan Wadaga Kabupaten Muna Barat.

c. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa,

Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya fungsi BPD adalah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (Pasal 209 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam Perda Nomor 10 tahun 2017, BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa:

1. Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa
2. Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Badan Permusyawaratan Desa. Berikut adalah penjelasan mengenai ke tiga fungsi tersebut:
 - a. Fungsi Legislasi
 - b. Fungsi Pengawasan
 - c. Fungsi Penyalur Aspirasi Masyarakat

BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus dapat menjalankan fungsi utamanya yaitu fungsi *representasi* (Wasistiono dan Tahir, 2007:35). Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi "musyawarah untuk mufakat". Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga Permusyawaratan Desa sangat diperlukan keberadaannya oleh masyarakat karena melalui instansi tersebut maka diharapkan semua aspirasi masyarakat dapat tersalurkan kepada Pemerintah Desa sehingga dapat ditindaklanjuti, terutama yang berhubungan dengan jalannya Pemerintahan Desa

dan Pembangunan Desa.

Dengan ditetapkannya UU Desa Nomor 6 tahun 2014, kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mengalami perubahan. Jika sebelumnya BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan maka sekarang menjadi lembaga desa. Dari fungsi hukum berubah menjadi fungsi politis. Kini, fungsi BPD yaitu menyalurkan aspirasi, merencanakan APBDes, dan mengawasi pemerintahan desa. Sedangkan tugasnya adalah menyelenggarakan musyawarah Desa (Musdes) dengan peserta terdiri kepala desa, perangkat desa kelompok, dan tokoh masyarakat.

Nilai demokrasi akan memberi ruang yang lebih leluasa kepada warga masyarakat dalam menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional. Pergeseran politik desentralisasi membawa pengaruh besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dengan kehadiran lembaga-lembaga lokal ditingkat desa dimana salah satu institusinya adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai wadah penyalur aspirasi masyarakat yang dianggap sebagai "parlemen"-nya desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Dengan dikeluarkannya UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai penyempurna UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah, nama Badan Perwakilan Desa (BPD) diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa dengan fungsi yang sedikit berkurang. Namun sekarang UU No 32 Tahun 2004 disempurnakan lagi dengan UU No 6 Tahun 2014. Dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang otonom daerah, terjadi perubahan dalam skema dan susunan pemerintahan desa, yang terdiri dari: pertama, Pemerintahan Desa, yakni Kepala Desa dan Perangkatnya; dan kedua, Badan Permusyawaratan Desa (atau nama lain), yang merupakan parlemen ditingkat desa. Namun dengan diperbaharunya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Nomor 6 tahun 2014 bahwa susunan pemerintahan desa, yakni terdiri dari Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain yang merupakan parlemen ditingkat desa.

Misi demokrasi yang dapat kita lihat dari undang-undang otonom daerah adalah tentang hubungan antara lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga Eksekutif (pemerintah daerah), dimana kedudukan diantara lembaga tersebut bersifat dasar dan menjadi mitra. Demikian halnya dalam lingkup desa, pembentukan parlemen desa sebagai wujud dari prinsip perwakilan yang dalam UU No 22 tahun 1999 disebut dalam institusi semacam parlemen desa akan berwujud BPD atau dengan nama lain. Dikatakan bahwa badan ini sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa. Adapun fungsinya yakni Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi sebagai pengawas kinerja kepala desa, membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa (pasal 55). Oleh karena itu penguatan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan suatu kebutuhan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan demokratis serta diharapkan BPD sebagai lembaga legislatif dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik sebagaimana yang sudah ditetapkan. Sebab lembaga politik akan berfungsi melakukan kontrol terhadap pemerintahan desa dan bertanggung jawaban kepada masyarakat.

Otonom Desa yang berspektif demokratisasi, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat telah menempatkan BPD kepada posisi yang strategis untuk menjawab kebutuhan masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat yang bersangkutan. Diharapkan dengan otonom desa masyarakat desa dapat mengekspresikan kebutuhannya dan partisipasinya dalam proses pembangunan di desanya.

3. Sejarah Singkat Terbentuk BPD Desa Katobu

Sejarah atau Latar Belakang Terbentuknya BPD di Desa Katobu Kecamatan Wadaga.

Penyelenggaraan Pemerintahan merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa Katobu dibentuk BPD. Bentuk lembaga kemasyarakatan desa ini sesuai kebutuhan desa. Hasil Wawancara dengan Ibu Ani sebagai tokoh PKK di Desa Katobu, menyatakan “Dulu BPD adalah badan perwakilan dan cara pemilihannya dari dusun ke dusun, sehingga masyarakat terjun langsung memilih langsung yang dijadikan sebagai ketua BPD yang proposional dan kreatif”.

Berdasarkan pendapat di atas, untuk memperjelas pergantian Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tercantum dalam UU RI Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Muna Barat Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Kabupaten Muna Barat.

A. Kendala-Kendala Yang Terjadi Dalam Proses Pembentukan BPD Dalam Pemerintahan Desa

Kendala yang dihadapi dalam pembentukan BPD dalam pemerintahan:

1. Kurangnya Sosialisasi Peraturan Bupati Muna Barat Nomor 10 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Muna Barat tentang Badan Permusyawaratan Desa yang sangat kurang dan terkesan mendadak menjadikan Pemerintah Desa Katobu tergesa-gesa dalam persiapan dan pelaksanaan pengisian anggota BPD.
2. Kegagalan tersebut disebabkan mekanisme tata cara pengisian BPD sejak diatur di dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 beserta peraturan perundang-undangan dibawahnya berbeda dengan pemilihan-pemilihan BPD sebelumnya.
3. Penetapan Wilayah Berdasarkan wawancara dengan bapak Zalimuddin, SE., MM. selaku Kepala Desa Katobu Kecamatan Wadaga Kabupaten Muna, diketahui bahwa penetapan wilayah pemilihan dalam pengisian anggota BPD menjadi permasalahan awal muncul dalam musyawarah Desa yang membahas persiapan pelaksanaan pengisian anggota BPD. Ketentuan yang menyatakan bahwa 1 (satu) wilayah pemilihan dapat berupa dusun atau gabungan dusun, RW atau gabungan RW, dan atau RT atau gabungan RT dengan memperhatikan jumlah penduduk secara proporsional, diasumsikan oleh sebagian peserta musyawarah dapat menjadi celah bagi Pemerintah Desa Katobu untuk mengkondisikan calon anggota BPD.
4. Sebagian peserta musyawarah masih beranggapan bahwa Pemerintah Desa, dalam hal ini Kepala Desa sangat berkepentingan untuk mensukseskan calon anggota BPD yang berasal dari pendukung Kepala Desa.
5. Penetapan Proses Pengisian Anggota BPD yang cukup alot pada saat musyawarah Desa.
6. Dinamika yang berkembang di musyawarah desa adalah adanya keinginan sebagian peserta musyawarah agar proses pengisian anggota BPD dilaksanakan dengan pemilihan langsung. Para peserta musyawarah berasumsi bahwa dengan pemilihan secara langsung suasana demokrasi lebih terjamin dan akan meminimalisir kecurangan. Namun, terkait dengan kemampuan keuangan desa yang terbatas, Pemerintah Desa menawarkan opsi musyawarah perwakilan.
7. Pembentukan Panitia Pengisian Anggota BPD Pada saat musyawarah desa pembentukan panitia pengisian anggota BPD tanggal 01 April 2019, hampir bisa dikatakan tidak ada yang bersedia menjadi Panitia Pengisian Anggota BPD Periode 2019–2025 Desa Katobu Kecamatan Wadaga.
8. Sebagian besar Peserta musyawarah beranggapan bahwa menjadi Panitia Pengisian Anggota BPD akan merepotkan dan menyita waktu, apalagi terkait dengan honor panitia yang belum tentu sesuai dengan jarih payah yang dikeluarkan.
9. Penyusunan RAB Menurut Muhamad sebagai anggota panitia Pengisian Anggota BPD Desa Katobu, sekaligus sebagai Kaur Keuangan Desa Katobu, pembuatan Rencana Anggaran Biaya

- (RAB) sebenarnya bukan hal yang sulit, namun pembatasan besaran honor Panitia Pengisian Anggota BPD oleh indeks Kabupaten Muna Barat menjadi kendala tersendiri dilapangan.
10. Keadaan semakin tidak menguntungkan lagi bagi desa karena Peraturan Bupati Muna Barat Nomor 10 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Muna barat tentang Badan Permusyawaratan.
 11. Singkatnya, keinginan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pengisian anggota BPD sangat rendah. Hampir saja Panitia Pengisian BPD Desa Katobu memperpanjang waktu pendaftaran, karena setiap wilayah pemilihan dan perwakilan perempuan belum ada yang mendaftar di hari terakhir pendaftaran. Baru pada menit-menit terakhir sebelum penutupan pendaftaran semua wilayah pemilihan dan perwakilan perempuan, pendaftar terpenuhi.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Sebagai kesimpulan dalam penelitian ini adalah Penyelenggaraan Pemerintahan merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa Katobu dibentuk BPD. Bentuk Lembaga Kemasyarakatan Desa ini sesuai kebutuhan Desa. Hasil Wawancara dengan Ibu Ani sebagai tokoh PKK di Desa Katobu, menyatakan “Dulu BPD adalah Badan Perwakilan dan cara pemilihannya dari Dusun ke Dusun, sehingga masyarakat terjun langsung memilih langsung yang dijadikan sebagai ketua BPD yang proposional dan kreatif”.

B. Saran

Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) harus mampu melaksanakan pelayanan umum kepada masyarakatnya:

1. Meningkatkan kapasitas pemerintah desa dalam pengelolaan keuangan sehingga dapat membiayai sendiri urusan daerah/desanya.
2. Memperkuat kemitraan pemerintah desa, BPD, lembaga adat, lembaga kemasyarakatan, dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.
3. Memperkuatnya kegotong royongan, kewaspadaan, solidaritas serta persaudaraan dalam memecahkan masalah yang dihadapi.

DAFTAR PUSTAKA

- A.W. Widjaya, 1993, *Pemerintah Desa dan Administrasi Negara*. PT.Raja Grafindo, Jakarta.
- Abdullah, Rozali. 2007, *Pelaksanaan Otonom Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Rajawali Press, Jakarta.
- Bambang Trisantono Soemantri, 2011, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Fokus Media, Bandung.
- Dwipayana, AAGN Ari. 2003, *Membangun Good Governance Di Desa*. IRE Press, Yogyakarta.
- Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Penerbit Nuansa, Bandung.
- Kaho, Riwu, 1982, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bima Aksara, Jakarta.
- Kusnardi, Moh dan Saragih, Bintan R, 2005, *Ilmu Negara*. Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Malik, M.R. Khairul, 2007, *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian Dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*. Bayu Media Publishing, Malang.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Penelitian Hukum*. Predana Media Group, Jakarta.
- Minardi Kusuma, *Babak Baru BPD Pasca Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, dalam <http://risehtunong.blogspot.com/2014/08/babak-baru-bpd-pasca-lahirnya-uu-no-6.html>.

- Misdiyanti, 1993, *Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Moleong, J. Lexy, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rosda Karya, Bandung.
- Ndraha, Taliziduhu. 1991, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*. PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Nurcholis, Hanif. 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga, Jakarta.
- Nurhadi, *Menakar Eksistensi BPD Dalam Penyelenggaraan Desa*, dalam <http://dkkabsi.blogspot.com/2016/03/menakar-eksistensi-bpd-dalam-penyelenggaraan-des.html>.
- Pulungan, J. Suyuti. 1995, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. PT. Rajawali Pers, Jakarta.
- Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Semarang: 2008, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP.
- Solehkan, 2012, *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Setara Pres, Jakarta.
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2004, *Ilmu Pemerintahan Dalam Al-Quran*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Wasistiono, Sadu dan Tahir, M. Irawan. 2007, *Prospek Pengembangan Desa*. CV Fokus Media, Bandung.
- Widjaja, HAW. 2004, *Otonom Desa Merupakan Otonom Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Y.W. Sunindhia. 1996, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 1 Angka 4 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD).