

BAB V

PEMBAHASAN

Pada bab ini peneliti akan mengemukakan lebih lanjut mengenai pembahasan dari analisis data yang terdapat di Bab IV. Pembahasan ini berdasarkan pada rumusan masalah penelitian ini yaitu Kinerja BPD dalam menampung aspirasi masyarakat di Desa Tanggul Kundung, tinjauan UU no.6 tahun 2014 tentang Desa, serta tinjauan Fiqih Siyasah mengenai kajian ini. Pembahasan dilakukan berdasarkan pada kajian pustaka dalam perspektif hukum positif yang ada di Indonesia dan hukum Syariah yang terdapat dalam diskursus Fiqh Siyasah.

A. Kinerja BPD di Desa Tanggul Kundung dalam Menampung Aspirasi Masyarakat dalam Perspektif UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Badan Permusyaratan Desa (BPD) di Desa Tanggul Kundung Kecamatan Besuki telah ada sejak delapan tahun terakhir. Hal ini merupakan konsekuensi dari implementasi otonomi daerah. Dalam jangka waktu yang relatif cepat lembaga ini dibentuk untuk melakukan pemilihan kepala desa dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga yang masih baru ini adalah lembaga legislatif desa yang baru dalam kehidupan demokrasi di tingkat desa, seharusnya memiliki tanggung jawab penuh untuk menjalankan peranan atau fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kinerja BPD di Desa Tanggul Kundung dalam menampung aspirasi masyarakat sebagaimana berdasarkan data yang peneliti dapat adalah sebagai penggali dan penampung aspirasi masyarakat, Beberapa aspirasi masyarakat yang sudah ditampung dan disalurkan serta diimplementasikan adalah pembangunan jalanan tani dan jalan menuju dusun ke dusun. Selain itu terdapat pula pembangunan saluran irigasi di dusun Kundung, pembangunan SPBU di dusun Tempel yang merupakan awalnya bermula dari usulan masyarakat. Pembangunan-

pembangunan tersebut dilakukan dalam rangka memajukan desa agar dapat bersaing dengan desa di daerah-daerah lainnya.

Kinerja lainnya dari BPD di Desa Tanggul Kundung adalah sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Dalam hal menyalurkan aspirasi masyarakat para anggota BPD menjalankan tugasnya dengan mendengar langsung suara masyarakat dalam rapat yang mereka selenggarakan di kantor desa. Kemudian BPD di Desa Tanggul Kundung juga berperan sebagai penyelenggara musyawarah baik di tingkat BPD, musyawarah Desa, dan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu. Kinerja-kinerja ini telah dilakukan dengan baik oleh para anggota BPD Desa Tanggul Kundung, Besuki, Tulungagung. Hal ini berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh peneliti secara langsung dengan kepala desa, ketua BPD, maupun para anggota BPD.

Dalam menyelenggarakan musyawarah, para anggota BPD mengadakan mesrenbangdes di balai desa. Musyawarah tersebut diadakan minimal setahun sekali. Dalam musyawarah itu, terdapat kotak untuk menampung aspirasi masyarakat sebagaimana dalam pemilu yang berlangsung selama ini. Pemungutan suara bersifat langsung umum bebas, dan rahasia. Hal ini bertujuan untuk menjaga privasi dari suara yang dianggap bisa mengganggu kehidupan para pemberi suara. Namun di satu sisi, suara mereka tetap tersampaikan secara langsung, dan bebas tanpa intervensi dari pihak mana pun. Dalam musyawarah ini ditemukan kendala tentang jumlah anggota masyarakat yang hadir terlalu minim karena sibuk dengan pekerjaan mereka.

Meski demikian pada kenyataannya fungsi BPD tersebut tidak terlaksana dengan baik di Desa Tanggul Kundung. Hal ini dikarenakan, aspirasi masyarakat di Desa Tanggul Kundung seperti pembiayaan dalam program kelompok tani, perbaikan saluran irigasi, dan hal-hal lain

yang dapat menunjang perkembangan hasil pertanian mereka tidak tersalurkan melalui Badan Permusyawaratan Desa dengan baik sesuai dengan tugas dan fungsi dari penyelenggaraan pemerintahan desa.¹ Badan Permusyawaratan Desa tidak menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik, dibuktikan dengan banyak masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya hanya melalui kepala desa. penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Kepala Desa masih lebih dominan dari pada Badan Permusyawaratan Desa.

Padahal fungsi dari kepala desa menurut Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa Pasal 26 adalah menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa Dalam menyelenggarakan hal tersebut, kepada desa harus menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa termasuk dengan Badan Permusyawaratan Desa. Adapun, bentuk kerja sama yang dijalin dengan Badan Permusyawaratan Desa tersebut adalah mengenai tindak lanjut dari aspirasi masyarakat desa agar dapat terlaksana.

Dalam hal ini aspirasi tersebut harus berjenjang tidaklah aspirasi tersebut diterima dan dihimpun oleh kepala desa saja namun harus memanfaatkan Badan Permusyawaratan Desa setempat. Hal tersebut, dimulai dari Badan Permusyawaratan Desa sebagai perangkat desa yang menghimpun aspirasi, kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan kerja sama bersama Kepala Desa sebagai penyelenggara pemerintah desa yang berwenang untuk mengambil keputusan.

Lebih lanjut Tata-tertib BPD yang ideal sebagaimana yang disebutkan oleh Radjab, yaitu dalam melaksanakan kewenangan, fungsi, kedudukan, hak dan kewajiban BPD harus menerapkan prinsip koordinasi dan konsultasi antar anggota BPD, pemerintah desa maupun Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Pemerintah Daerah. Kemudian dalam melaksanakan tugas

¹ Hasil Penelitian dengan memperoleh informasi dari Kepala Desa Tanggul Kundung tentang aspirasi yang tidak tersalurkan dengan baik Pada 15 Maret 2020

dibidang administrasi, Pimpinan BPD dibantu oleh seorang unsur staf desa yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada lurah desa yang diperbantukan kepada Pimpinan BPD yang disebut kepala urusan Tata Usaha BPD.²

Sedangkan pimpinan BPD mempunyai tugas menyusun rencana kerja dan pembagian kerja kepada anggota BPD, memimpin rapat-rapat BPD dan menyimpulkan hasil rapat yang dipimpinnya, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, menyampaikan keputusan rapat kepada pihak-pihak yang bersangkutan, melakukan koordinasi dengan lurah desa dalam penyelenggaraan pemerintah Desa.³

Menurut pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, melakukan pengawasan kinerja kepala desa. Adapun tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa antara lain adalah Menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat. Tugas dan fungsi menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat, meliputi: menggali aspirasi masyarakat, menampung aspirasi masyarakat, mengelola aspirasi masyarakat, menyalurkan aspirasi masyarakat, menyelenggarakan musyawarah BPD, menyelenggarakan musyawarah Desa, dan menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu.⁴

Fungsi lainnya yaitu merancang dan membentuk Peraturan Desa (Legislasi). Tugas dan fungsi membentuk Peraturan Desa (Legislatif), meliputi: membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama pemerintahan Desa, dan membuat naskah akademik Peraturan Desa. Dalam bidang Pengawasan tugas dan fungsi lembaga ini, meliputi:

² Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hal. 144-145.

³ *Ibid*

⁴ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 55

melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa, melaksanakan pengawasan terhadap proses jalannya pembangunan di Desa, melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan pemerintahan Desa dan lembaga Desa lainnya.⁵Selain itu fungsi pengawasan juga meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, keputusan Kepala Desa serta penyelenggaraan Pemerintah Desa.⁶

Berikutnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan mempertimbangkan bahwa, untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, perlu menetapkan peraturan pemerintah Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Penetapan tersebut didasari bahwa beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa perlu disempurnakan untuk lebih memperkuat asas kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum serta keserasian dan sinergi dalam pelaksanaan pengaturandan kebijakan mengenai desa.⁷

BPD juga memiliki tugas dan fungsi penganggaran, yang meliputi: menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), dengan fungsi ini BPD dengan pemerintahan Desa menyusun dan menetapkan APBDes setiap tahun. Selain itu BPD juga melakukan kegiatan monitoring, pengendalian dan pengawasan terhadap realisasi APBDes. Untuk menjamin

⁵ Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD Pasal 32

⁶ *Ibid.*

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015.

akuntabilitas sistem pengelolaan keuangan desa, maka setiap akhir tahun hendaknya BPD meminta pertanggungjawaban Kepala Desa terhadap realisasi APBDes.⁸

Selanjutnya, sedangkan wewenang yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah sebagai berikut: (a) Mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi. (b) Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah desa secara lisan dan tulisan. (c) Mengajukan rancangan peraturan desa yang menjadi kewenangannya. (d) Melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja kepala desa. (e) Meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa. (f) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. (g) Mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan pemerintahan desa serta memelopori penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik. (h) Menyusun tata tertib BPD. (i) Menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada bupati/walikota melalui camat. (j) Menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada kepala desa untuk dialokasikan dalam RAPBDes. (k) Mengelola biaya operasional BPD. (l) Mengusulkan pembentukan forum komunikasi antar lembaga desa kepada kepala desa. (m) Melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa.⁹

Badan Permusyawaratan Desa juga berfungsi sebagai pengayom Adat Istiadat yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat menunjukkan adanya kemauan yang kuat untuk menjaga, melindungi dan melestarikan adat istiadat pada masing-masing desa. Dalam proses pengambilan keputusan di desa ada dua macam keputusan. Pertama, keputusan yang

⁸ *Ibid.*

⁹ Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang BPD, Pasal 63

beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas. Kedua, keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan.¹⁰

Keputusan pertama, banyak dijumpai dalam kehidupan sosial masyarakat desa, proses pengambilan keputusan dilakukan melalui proses persetujuan bersama, sebelumnya alasan-alasan keputusan alternatif dijelaskan terlebih dahulu oleh para tokoh desa. Adapun bentuk keputusan kedua, keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musrenbangdes) yang dilakukan setiap satu tahun sekali. Proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk hal itu, yang kemudian disebut dengan Peraturan Desa (Perdes).

BPD Desa Tanggul Kundung telah menjalankan tugas tersebut sebagaimana data yang telah peneliti peroleh. Namun dalam pelaksanaannya kurang maksimal dikarenakan beberapa faktor. Seperti agenda yang telah dilakukan oleh para perangkat Desa dan para anggota BPD yang mengadakan musrenbangdes di balai desa. Musyawarah tersebut diadakan minimal setahun sekali. Dalam musyawarah itu, terdapat prosedur yang demokratis dan didasarkan pada prinsip-prinsip yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam musyawarah ini ditemukan kendala tentang jumlah anggota masyarakat yang hadir terlalu minim karena sibuk dengan pekerjaan mereka.

Menurut pasal 62 pula, anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak mengajukan usul rancangan peraturan desa, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan/atau pendapat, memilih dan dipilih, mendapat tunjangan dari anggaran pendapatan dan belanja desa. Dalam pasal 65 ayat 1 dijelaskan tentang mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa

¹⁰ *Ibid.*

dengan dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa, musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat.¹¹

Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara, pemungutan suara sebagaimana yang dimaksud pada bagian ke empat dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit $\frac{1}{2}$ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir, hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.¹² Hal ini dalam pelaksanaannya kurang berjalan dengan efektif sebagaimana yang peneliti temui di desa Tanggul Kundung tersebut. Peneliti tidak menemukan data penelitian yang berkaitan dengan peraturan maupun undang-undang yang dibahas oleh BPD di desa tersebut.

B. Kinerja BPD di Desa Tanggul Kundung dalam Menampung Aspirasi Masyarakat dalam Perspektif Fiqih Siyasah

Dalam Fiqih Siyasah terdapat konsep *ahl halli wal 'aqdi* yang pertama kali dibentuk oleh pemerintah Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-hakam II (961-976 M) membentuk *majelis al-syura* yang menganggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis ini yang melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah

¹¹ *Ibid.*

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

negara. Jadi daulat Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Muawiyah yang berkuasa di Damaskus.¹³

Pembentukan lembaga *ahlu al-halli wa al-'aqdi* sangat perlu dalam pemerintahan Islam karena banyaknya permasalahan kenegaraan sehingga harus diputuskan secara bijak demi menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli *Fiqh Siyasah* menyebutkan alasan pelembagaan majelis Syura ini yaitu:¹⁴

- a. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang. Oleh karena itu harus ada kelompok masyarakat yang harus diajak musyawarah.
- b. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan dan tidak mampu berfikir kritis.
- c. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyat dikumpulkan di suatu tempat untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak terlaksana.
- d. Kewajiban amar maruf nahi munkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.
- e. Kewajiban taat kepada *uli al-amr* (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
- f. Ajaran Islam yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah.

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hal.142

¹⁴ Artani Hasbi, *Musyawarah dan Demokrasi: Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*, (Tt: Gaya Media Pratama, 2001), hal. 179.

Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* dengan *ahl al - ihktiyar* karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Sedangkan Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al - syawkah* dan sebagian lagi menyebutkan dengan *ahl al syura* atau *ahl al-ijma'*. Namun semuanya wakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintah demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.¹⁵ Wewenang *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* diklasifikasikan sebagai berikut: ¹⁶

- a. *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* memberi masukan kepada pemimpin yaitu memberikan masukan kepada pemimpin yang dilakukan oleh ahlu alhalli wa al-'aqdi dan pemimpin atau pejabat yang kebijakannya berasal dari masukan *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* yang mengikat.
- b. Pemimpin hendaknya mengajukan konsep rancangan hukum atau undang-undang kepada majelis atau *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* agar dapat pengesahan semata-mata hanya suatu kesepakatan atau konsensus para sahabat ketika khalifah menetapkan suatu ketentuan hukum melihat dari potensial yang dimiliki pemimpin.
- c. *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* mempunyai hak mengoreksi dan mengontrol. Hakikatnya penguasa bukanlah memiliki kekuasaan yang diatas prinsip amanah dan masalah artinya dalam aplikasinya *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* harus memposisikan statusnya dengan cara yang arif bijaksana dalam melihat program dan pelaksanaan yang diterapkan oleh pemimpin sesuai dengan nilai- nilai kehidupan keagamaan.
- d. *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* mempunyai hak untuk menerima tuntutan rakyat. Pada hakikatnya adalah penyambung suara rakyat secara keseluruhan yang harus didengar dan dipatuhi aspirasi mereka selama tidak bertentangan dengan syariat.

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. (Tt: Kencana, 2016), hal. 138.

¹⁶ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), hal. 72.

e. *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* mempunyai hak membatasi jumlah kandidat yang akan menjadi pemimpin.

Al-Nawawi juga berkata sebagaimana yang dikutip oleh Abu Faris bahwa *ahl al-hall wa al-aqd* adalah para ulama, kepala suku, pemuka masyarakat sebagai unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemashalatan rakyat. Pengertian yang hampir serupa diungkapkan oleh Abduh sebagaimana dikutip Abu Faris bahwa *ahl al-hall wa al-aqd* sama dengan *uli al-amr*, *uli al-amr* adalah *ahl al-hall wa al-aqd* yaitu kumpulan orang-orang profesional dalam berbagai keahlian di tengah masyarakat, mereka adalah orang-orang yang kapabilitasnya telah teruji, sehingga *uli al-amr* tersebut adalah golongan *ahl al-hall wa al-aqd* dari kalangan orang muslim yang kredibilitasnya tinggi. Mereka itu adalah para amir, hakim, ulama, pemimpin militer, dan semua pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat Islam dan berorientasi pada kepentingan dan kemashalatan publik.¹⁷

Dari keterangan tentang Fiqih Siyash dalam konsep *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* tersebut, dapat diketahui bahwa kinerja BPD di Desa Tanggul Kundung telah memenuhi criteria tersebut. Hal ini dibuktikan data yang peneliti temui di lapangan bahwa para anggota BPD di Desa Tanggul Kundung telah memberi masukan kepada pemimpin yaitu memberikan masukan kepada pemimpin yang dilakukan oleh *ahlu alhalli wa al-'aqdi* dan pemimpin atau pejabat yang kebijakannya berasal dari masukan *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* yang mengikat. menerima tuntutan rakyat. Pada hakikatnya adalah penyambung suara rakyat secara keseluruhan yang harus didengar dan dipatuhi aspirasi mereka selama tidak bertentangan dengan syariat. Ikut membentuk, dan menyelenggarakan forum musyawarah yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.

¹⁷ Qadir Abu Faris, *Al-Nidzam al-Siyasi fi al-Islam*, terj, (Yogyakarta: PLP2M, 1987), hal. 98.

