

# Al-Mustla: Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman dan Kemasyarakatan

Volume 7 Nomor 2 Bulan Desember Tahun 2025

<https://jurnal.stainmajene.ac.id/index.php/almutsla/about>

E-ISSN: 2715-5420

## Rekognisi Sosio Historis Kewenangan Pengawasan BPD dalam Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Desa Perspektif Siyasah Dusturiyah

Zulfa Listiani Putri<sup>1\*</sup> Lutfi Fahrul Rizal<sup>2</sup>, Muhammad Amin<sup>3</sup>

<sup>1</sup>UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia

<sup>2</sup> UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia

<sup>3</sup> UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia

\*Email ([zulfaalistiani30@gmail.com](mailto:zulfaalistiani30@gmail.com))

### Keywords :

BPD, Legitimacy, Musyawarah, Dar'u al-Mafāsid, Village Oversight

### Abstract

*This study analyzes the legitimacy and supervisory function of the Village Consultative Body (Badan Permusyawaratan Desa/BPD) within the framework of village autonomy by linking historical evolution, the spirit of deliberation (musyawarah), and the legal maxim *dar'u al-mafāsid muqaddamun 'alā jāb al-maṣāliḥ*. The BPD is understood as the product of an *adat*–state negotiation that evolved from pre-colonial village deliberative forums (rembug desa) that were organic and inclusive, weakened into subordinate meetings during the colonial period, formalized as the Village Consultative Council (LMD) after independence, and later transformed into the modern BPD (Law No. 22 of 1999 and Law No. 6 of 2014). Normatively, the BPD functions as a counterbalance to the executive; however, in practice it remains vulnerable to patronage and bureaucratization, causing its oversight role to be largely symbolic and insufficiently inclusive of women and youth. Using a normative juridical and socio-historical approach, this study demonstrates that *musyawarah* as the core of legitimacy has shifted from endogenous, *adat*-based legitimacy grounded in mutual cooperation (*gotong royong*) toward fragile, vertically regulatory legitimacy. This shift has led to the erosion of local*

*wisdom and the weakening of the BPD's supervisory function. In fact, the maxim *dar'u al-mafâsid* requires *musyawarah* to operate as an ethical mechanism for preventing harm (such as corruption of village funds) and to serve as the primary filter in every village decision. These findings lead to recommendations for normative reconstruction and the revitalization of inclusive, transparent, and locally grounded deliberative *musyawarah*, so that the BPD can once again function effectively as a supervisory body and guardian of village harmony in accordance with the principles of good governance and *maqâsid al-shari'ah*.*

**Kata Kunci :**

BPD, Legitimasi, Musyawarah, Dar' u Al-Mafâsid, Pengawasan Desa

**Abstrak**

*Penelitian ini menganalisis legitimasi dan fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam kerangka otonomi desa dengan menaikkan evolusi historis, ruh *musyawarah*, dan kaidah *dar'u al-mafâsid* *muqaddamun 'alâ jâlb al-mâshâhâl*. BPD dipahami sebagai hasil negosiasi adat-negara yang berrevolusi dari rembug desa *pra-penjajahan* yang organik dan inklusif, melemah sebagai rapat subordinat kolonial, diformalkan sebagai LMD pasca-kemerdekaan,ingga menjadi BPD modern (UU 22/1999 dan UU 6/2014) yang secara normatif berfungsi sebagai penyeimbang eksekutif namun faktual rentan patronase dan birokratisasi, sehingga pengawasan sering bersifat simbolis dan kurang inklusif terhadap perempuan dan pemuda. Dengan pendekatan yuridis normatif dan sosio-historis, penelitian ini menunjukkan bahwa *musyawarah* sebagai ruh legitimasi bergeser dari legitimasi endogen-adat berbasis gotong royong ke legitimasi vertikal-regulatif yang rapuh, mengakibatkan lunturnya kearifan lokal dan pelemahan fungsi pengawasan BPD; padahal, kaidah *dar'u al-mafâsid* menuntut *musyawarah* sebagai mekanisme etis pencegahan mudarat (misalnya korupsi dana desa) yang seharusnya menjadi filter utama dalam setiap keputusan desa. Temuan ini mengarah pada rekomendasi rekonstruksi normatif dan revitalisasi *musyawarah* deliberatif yang inklusif, transparan, dan berbasis kearifan lokal agar BPD kembali efektif sebagai pengawas dan penjaga harmoni desa yang selaras dengan prinsip *good governance* dan *maqâsid syari'ah*.*

**Article History :**

Received :

12 November 2025

Accepted :

27 Desember 2025

## PENDAHULUAN

Paska di proklamasikannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 Indonesia menjadi negara merdeka, bersatu dan berdaulat, mulai terbentuklah pemerintahan Negara Republik Indonesia. Indonesia dengan wilayahnya yang sangat luas terbagi ke dalam beberapa provinsi, kabupaten, serta kota (Abdullah, 2016). Pemerintahan daerah di mana kata lainnya yaitu otonomi daerah diatur pada pasal 18 Undang-Undang Dasar tahun 1945, berkenaan dengan pasal tersebut dinyatakan bahwa Indonesia terdiri dari daerah besar juga daerah kecil yang mana pada pembentukan pemerintahan ditentukan berdasarkan undang-undang (UUD, 1945). Setelah perubahan UUD 1945, pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia diatur dengan jelas melalui undang-undang yang mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan berpedoman kepada 18 ayat (7). Hal ini memberikan gambaran yang lebih terstruktur mengenai bagaimana pemerintahan daerah dijalankan, serta menetapkan mekanisme dan prosedur yang harus diikuti dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Dengan demikian, tata urutan pemerintahan di Indonesia menjadi lebih terorganisir, dan kewenangan serta tanggung jawab masing-masing pihak dalam pemerintahan daerah dapat lebih dipahami dan dijalankan dengan baik. Berkenaan dengan tata urutan pemerintahan yang terbagi menjadi daerah besar serta daerah kecil.

Desa merupakan satuan pemerintahan terkecil yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Ketentuan ini menjadi dasar konstitusional bagi penyelenggaraan pemerintahan desa yang memiliki hak asal usul dan kewenangan lokal dalam mengatur serta mengurus kepentingan masyarakatnya.

Pengaturan tentang desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang dalam Pasal 1 Ayat (1) menegaskan bahwa desa merupakan sebuah komunitas hukum yang mempunyai wilayah tersendiri dengan penentuan batasan pada wilayah tersebut, serta memiliki kewenangan untuk mengatur kemudian mengelola urusan pemerintahan serta kebutuhan masyarakat yang tinggal di wilayah desa, dengan berdasar pada hak asal-usul, inisiatif masyarakat, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang No. 6, 2014).

Dengan adanya peraturan-peraturan tersebut dapat dimaknai bahwa desa mempunyai otonominya sendiri yang mana diakui serta dihormati pada sistem pemerintahan NKRI (Asrori et al., 2021). Dengan otonomi daerah dapat menghadirkan tatanan baru bagi warga desa mengenai prosedur pelaksanaan pemerintahan di desa, menyadari bahwasannya tidak memungkinkan dengan luasnya wilayah negara Indonesia hanya mengandalkan pada pemerintahan pusat saja. Penerapan otonomi desa mengakibatkan perubahan pada struktur politik pemerintahan desa, yang semakin memberi kekuatan atas landasan pengelolaan pada pemerintahan desa. Selain itu, perubahan dalam struktur politik pemerintahan desa membuka peluang untuk terciptanya pemerintahan desa yang lebih demokratis dan transparan. Desa dapat lebih bebas dalam menentukan prioritas pembangunan dan mengelola anggaran, sehingga pemerataan pembangunan dapat tercapai dengan lebih merata di seluruh wilayah Indonesia. Otonomi desa juga memperkuat peran desa sebagai aktor penting dalam sistem pemerintahan negara, yang pada akhirnya meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa (Tesa et al., 2017).

Pada dasarnya, setiap tingkatan pemerintahan daerah memiliki fungsi dan kewenangan masing-masing yang memiliki tujuan guna memberi pelayanan atas kebutuhan masyarakat di wilayah tersebut. Desa sebagai entitas pemerintahan yang paling dasar memiliki peran penting dalam pengelolaan dan

pemberdayaan masyarakat, serta menjadi penghubung antara kebijakan nasional dengan kebutuhan lokal. Pemerintahan desa adalah pelaksana dari pemerintahan di tingkatan terbawah, di mana memiliki wewenang untuk mengelola kebutuhan masyarakat yang berada dicakupan daerahnya. Dalam pelaksanaannya, pemerintah di daerah desa ini meliputi pemerintah desa serta BPD yang mana mereka memiliki fungsinya masing-masing, begitupun dengan kewenangannya. BPD pada dasarnya memiliki fungsi untuk menjadi rekan dari pemerintah desa, keduanya berada pada tingkatan yang setara untuk melaksanakan kegiatan dalam pemerintahan, pembangunan, serta memberdayakan masyarakat.

Banyaknya jumlah masyarakat Indonesia yang tinggal di pedesaan membuat kebijakan pembangunan nasional lebih banyak difokuskan pada desa yang bertujuan guna memberikan peningkatan kualitas hidup sehingga masyarakat dapat hidup sejahtera, kemudian mengatasi kemiskinan melalui penyediaan fasilitas, meningkatkan ekonomi yang berpotensi untuk dikembangkan, memanfaatkan SDA serta lingkungan secara berkala atau terus menerus.

Dengan demikian berbagai program pun disusun dengan memprioritaskan desa, hal ini demi mencapai tujuan dari pembangunan tersebut. Dalam konteks pelaksanaan pembangunan desa, BPD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan pembangunan desa sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD. Kedua regulasi ini memberikan dasar hukum operasional bagi BPD untuk memastikan agar pembangunan desa dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Adapun dalam penyelenggaraan rencana pembangunan yang telah disusun dilaksanakan pemerintahan desa disertai keterlibatan masyarakat atau warga (Budiyarto et al., 2016). Namun

dalam praktiknya, kewenangan BPD sering kali belum terlaksana secara optimal. Banyak desa yang masih menghadapi persoalan seperti kurangnya pemahaman anggota BPD terhadap fungsi pengawasan, dominasi Kepala Desa dalam proses pembangunan, hingga minimnya transparansi penggunaan dana desa. Akibatnya, peran BPD sebagai lembaga pengawas sering kali hanya bersifat formalitas, tidak berjalan efektif sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. Melibatkan masyarakat desa ini dibutuhkan guna menyesuaikan aspek kebutuhan dan kebermanfaatan sebagai bagian penting dalam perencanaan (Khanafi, 2022).

Guna mensukseskan pembangunan oleh pemerintah desa dibutuhkan keterlibatan pengawasan dari masyarakat secara langsung, atau pengawasan oleh suatu badan di desa yang diberikan kewenangan untuk mengawasi yaitu BPD. Sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki beberapa hak penting yang mendukung peranannya dalam pemerintahan desa. Pertama, BPD memiliki hak melakukan pengawasan serta memperoleh informasi terkait pelaksanaan pemerintahan desa pada Pemerintah Desa, guna memastikan transparansi juga akuntabilitas dalam pelaksanaan pemerintahan. Kedua, BPD juga berhak memberikan pendapat mengenai pelaksanaan pembangunan desa, penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pemberdayaan masyarakat dan pembinaan kemasyarakatan desa, sehingga pengambilan kebijakan dapat disesuaikan berdasarkan kepentingan serta kebutuhan masyarakat. Selain itu, BPD berhak memperoleh dana operasional dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa untuk menjalankan tugas serta fungsinya secara optimal (Undang-Undang No. 6, 2014).

Pengawasan penyelenggaraan pembangunan desa yang dilakukan oleh BPD mesti terlaksana dengan efektif, karena mengingat pengawasan itu sendiri bagian dari manajemen yang terkait upaya memastikan bahwa kegiatan telah terlaksana sejalan dengan yang direncanakan. Dengan demikian jika terjadi penyelewengan atau kekeliruan dapat diukur sejauh mana

kekeliruan tersebut terjadi, kemudian mengetahui sebabnya, hal ini bermanfaat untuk mengambil tindakan selanjutnya yaitu perbaikan atau mengatasi kekeliruan tersebut. Anggota BPD ditetapkan jumlahnya sesuai angka ganjil dengan mempertimbangkan keuangan desa, total penduduk, juga luas dari wilayah.

Pembangunan desa adalah hal yang dapat berdampak pada peningkatan kehidupan masyarakat yang mana menjadi sejahtera. Namun, guna mencapai pembangunan yang baik serta sejalan apa yang dibutuhkan masyarakat, diperlukan pengawasan yang efektif. Di sinilah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mengambil peran, sebagaimana badan dengan mengemban amanah mengawasi jalannya pemerintahan desa, memiliki kewenangan untuk memastikan bahwa setiap program pembangunan transparan, akuntabel, dan tepat sasaran, Pengawasan yang dilakukan oleh BPD bukan saja sebatas evaluasi hasil pembangunan, namun dilakukan pada prosedur perencanaan serta pelaksanaan pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat. Dengan adanya pengawasan yang aktif dari BPD, pembangunan desa diharapkan dapat berjalan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan menghindari potensi penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan dalam pengelolaan anggaran.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga yang lahir dari tradisi musyawarah desa yang telah mengakar sejak masa pra-kolonial, ketika tetua adat dan tokoh masyarakat bermusyawarah bersama kepala desa untuk mengambil keputusan penting bagi komunitas. Tradisi ini mencerminkan nilai gotong royong, konsensus, dan demokrasi lokal yang kemudian menjadi basis sosiologis bagi pembentukan lembaga-lembaga permusyawaratan formal di tingkat desa dalam negara modern (Siswomihardjo, 2015). Namun, seiring intervensi kolonial dan pembentukan negara-bangsa, ruang otonomi desa dan lembaga musyawarah tradisional mengalami penyusutan akibat politik sentralisasi dan birokratisasi pemerintahan desa. Maka, kedudukan BPD sebagai lembaga pengawas harus dianggap dapat memberikan legitimasi yang kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa

dengan pengakuan sebagai tetua atau sesepuh yang harus didengar pendapat, saran dan kritiknya demi Pembangunan desa.

Rumusan masalah penelitian ini difokuskan pada kesenjangan antara desain normatif BPD sebagai penyeimbang eksekutif desa dengan realitas sosio-historis yang melemahkan legitimasi dan fungsi pengawasannya, khususnya dalam konteks lunturnya kearifan lokal musyawarah. (1).Bagaimana evolusi sosio-historis lembaga permusyawaratan desa dari rembug adat prapenjajahan, rapat desa kolonial, LMD pasca-kemerdekaan, hingga BPD modern (UU 22/1999 dan UU 6/2014) memengaruhi perubahan legitimasi dari horizontal-adat menjadi vertikal-prosedural? (2).Apa perbedaan legitimasi BPD modern dibandingkan lembaga tradisional (rembug desa/LMD) dalam sumber, mekanisme, dan akseptabilitas sosialnya? (3).Sejauh mana perbedaan legitimasi tersebut berdampak terhadap efektivitas fungsi pengawasan terhadap kepala desa, khususnya dalam mencegah mudarat (*dar'u al-mafâsid*) seperti korupsi dana desa dan dominasi eksekutif warisan Orde Baru?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengadopsi pendekatan yuridis normatif dan sosio-historis yang dirangkai dalam desain metodologis terpadu, di mana keduanya saling melengkapi untuk mengungkap legitimasi BPD sebagai ruh pengawasan desa: yuridis normatif mengkaji teks hukum positif sebagai "das sollen" (seharusnya), sementara sosio-historis menelusuri konteks sosial dan evolusi sejarah pembentukan serta praktik BPD sebagai "das sein" (kenyataan). Pendekatan yuridis normatif dimulai dengan inventarisasi bahan hukum primer seperti UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (pasal 55–61 yang mendefinisikan BPD sebagai lembaga permusyawaratan pengawas), UU Nomor 22 Tahun 1999 (pembentukan awal BPD sebagai legislatif desa), serta sekunder seperti Permendagri 110/2016 dan literatur fiqh tentang kaidah *dar'u al-mafâsid muqaddamun 'alâ jâlb al-mââshâl*, dianalisis melalui penafsiran sistematis (gramatikal, teleologis, historis) untuk

menguji konsistensi norma hierarki dan identifikasi cacat desain yang melemahkan pengawasan, seperti subordinasi BPD terhadap kepala desa yang bertentangan dengan prinsip checks and balances reformasi.

Sementara itu, pendekatan sosio-historis merekonstruksi evolusi lembaga desa melalui studi dokumen arsip (IGO 1906 kolonial, UU Desa Praja 1965 untuk LMD) dan etnografi lapangan di tiga desa kasus (desa adat Jawa, desa transisi Orde Baru, desa otonomi modern), dengan teknik wawancara mendalam (20 informan: anggota BPD, kepala desa, tokoh adat, perempuan/pemuda), FGD musyawarah desa, serta observasi partisipan rapat BPD untuk menggambarkan lunturnya kearifan lokal gotong royong akibat birokratisasi, di mana legitimasi tradisional (konsensus rembug pra-penjajahan) bergeser ke prosedural modern yang rapuh patronase, sehingga pengawasan APBDes sering simbolis.

Integrasi keduanya dilakukan secara komparatif-evaluatif: model normatif ideal BPD (penyeimbang eksekutif via musyawarah substantif selaras *dar'u al-mafāsid*) dibandingkan dengan realitas sosio-historis (dominasi kepala desa warisan kolonial), menghasilkan kesenjangan seperti legitimasi vertikal lemah yang menghambat pencegahan mudarat korupsi dana desa, dengan rekomendasi rekonstruksi norma (penguatan inklusivitas BPD) dan revitalisasi praktik (musyawarah terbuka berbasis adat) untuk mengembalikan ruh legitimasi historis.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tinjauan Historis**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada masa pra-penjajahan tumbuh organik dari tradisi musyawarah desa yang mengakar kuat di masyarakat agraris Indonesia, di mana tetua adat, lurah, atau tokoh masyarakat bermusyawarah secara langsung dalam rembug desa untuk mengambil keputusan bersama tentang tanah, irigasi, dan urusan komunal, mencerminkan prinsip konsensus dan gotong royong tanpa struktur formal negara.

Praktik ini bersifat inklusif bagi warga dewasa pria, dengan kepala desa sebagai fasilitator bukan penguasa tunggal, sehingga lembaga permusyawaratan berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan lokal yang fleksibel menyesuaikan adat setempat (Wasistiono, 2012).

Setelah penjajahan Belanda berakhir pada 1942 dan pasca-kemerdekaan 1945, rembug desa berevolusi menjadi Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang diakui secara formal melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, yang memberikan pengakuan negara terhadap peran lembaga ini sebagai wadah aspirasi warga di samping kepala desa. LMD bertugas membahas rancangan keputusan desa dan mengawasi pelaksanaan, meski masih dipengaruhi sentralisasi kekuasaan Orde Lama, sehingga fungsinya lebih sebagai penasihat daripada lembaga independen. Transisi ini menandai upaya menginstitusionalisasikan tradisi pra-penjajahan ke dalam kerangka hukum nasional, meskipun intervensi negara mulai membatasi otonomi desa (Undang-Undang No. 19, 1965).

Perbandingan periode pra-penjajahan dan pasca-penjajahan menunjukkan kontinuitas esensi musyawarah sebagai representasi masyarakat, tetapi dengan pergeseran dari bentuk adat longgar menjadi struktur semi-formal yang terikat regulasi negara, di mana LMD/BPD kemudian menjadi cikal bakal BPD modern untuk mengoreksi dominasi eksekutif desa. Dinamika ini mencerminkan adaptasi lembaga desa terhadap tekanan kolonialisme, nasionalisme, dan birokratisasi pasca-kemerdekaan (Antlöv & Wetterberg, 2014).

**Tabel 1 : Evolusi Struktur Kepemimpinan Desa**

<i>Periode</i>	<i>Pemimpin Eksekutif</i>	<i>Lembaga Musyawaratan/Perwakilan</i>	<i>Hubungan Kekuasaan &amp; Karakteristik</i>
<i>Pra-Penjajahan</i>	Lurah/Kepala Desa (adat lokal, dipilih/diturun-temurun)	Rembug Desa/Tetua Adat (musyawarah warga dewasa pria secara organik)	Konsensus gotong royong; kepala desa sebagai fasilitator, bukan dominan;

			otonomi tinggi berdasarkan adat setempat
<b>Penjahanan Belanda</b>	Kepala Desa (diangkat/dipengaruhi kolonial via IGO 1906; dibantu pamong praja)	Rapat Desa (semi-formal, tapi subordinat; diatur Regeeringsreglement 1854)	Hirarkis sentralisasi; kepala desa akuntabel ke wedana/control eur; musyawarah terbatas untuk ekstraksi pajak/tanaman paksa.
<b>Pasca-Penjahanan (1945-1960an)</b>	Kepala Desa (dipilih/ diangkat negara via UU Desa Praja 1965)	Lembaga Musyawarah Desa (LMD; formal tapi penasihat)	Transisi ke nasionalisme; LMD awasi eksekutif tapi dipengaruhi sentralisasi Orde Lama; upaya kembalikan otonomi lokal.

Struktur pemerintahan desa di Indonesia mengalami evolusi signifikan dari masa pra-penjajahan hingga pasca-penjajahan, mencerminkan pergeseran dari otonomi adat berbasis konsensus ke sistem hirarkis kolonial, lalu transisi menuju formalisasi nasional yang menjadi cikal bakal BPD modern. Pada masa pra-penjajahan, pemerintahan desa bersifat organik dan egaliter, dengan lurah atau kepala desa sebagai fasilitator yang dipilih atau diturunkan secara adat, didampingi rembug desa musyawarah informal tetua adat dan warga dewasa pria untuk membahas isu komunal seperti tanah, irigasi, dan gotong royong, sehingga kekuasaan tersebar luas tanpa dominasi tunggal. Karakter ini menekankan prinsip musyawarah mufakat yang fleksibel, menyesuaikan norma lokal seperti di Jawa (lurah dan priyayi desa) atau Bali (banjar), di mana keputusan

bersifat kolektif dan otonomi desa sangat tinggi (Wasistiono, 2016).

Saat penjajahan Belanda, struktur ini berubah menjadi hirarki sentralisasi melalui regulasi seperti Regeeringsreglement 1854 dan Inlandsche Gemeente Ordonantie (IGO) 1906, di mana kepala desa diangkat atau dipengaruhi oleh pamong praja kolonial (wedana, controleur), bertugas mengekstrak pajak, tanaman paksa, dan buruh untuk kepentingan Belanda (Siswomihardjo, 2015). Rapat desa muncul sebagai lembaga musyawaratan semi-formal, tapi subordinat dan terbatas fungsinya hanya untuk menyampaikan instruksi kolonial, sehingga mengikis esensi gotong royong menjadi alat eksploitasi, dengan kepala desa akuntabel vertikal ke pemerintah kolonial bukan horizontal ke warga (Undang-Undang No. 5, 1979). Perubahan ini menandai hilangnya otonomi desa tradisional, digantikan birokratisasi yang meminggirkan musyawarah autentik (Inlandsche Gemeente Ordonantie, 1906).

Pasca-penjajahan awal kemerdekaan (1945-1960an), upaya restorasi otonomi dilakukan melalui Undang-Undang Desa Praja Nomor 19 Tahun 1965, di mana kepala desa dipilih atau diangkat negara tapi mulai dibantu Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai wadah formal aspirasi warga untuk membahas rancangan keputusan dan mengawasi eksekutif (Undang-Undang No. 22, 1999). LMD mewakili kontinuitas rembug desa pra-kolonial, meski masih dipengaruhi sentralisasi Orde Lama sehingga berfungsi lebih sebagai penasihat daripada penyeimbang independen. Secara keseluruhan, evolusi ini menunjukkan adaptasi lembaga desa terhadap tekanan eksternal: dari konsensus adat pra-penjajahan, dominasi vertikal kolonial, hingga semi-demokrasi nasional pasca-kemerdekaan yang menjadi fondasi BPD untuk mengoreksi ketimpangan kekuasaan (Undang-Undang No. 19, 1965).

Pada masa Orde Baru, konfigurasi kekuasaan desa mengalami perubahan signifikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menstandarkan struktur desa secara nasional dan menempatkan kepala desa sebagai figur eksekutif yang sangat dominan. Regulasi tersebut

mengurangi peran lembaga-lembaga perwakilan lokal yang sebelumnya tumbuh secara adat, sehingga kanal formal partisipasi dan pengawasan masyarakat desa terhadap kepala desa menjadi lemah dan lebih bersifat simbolis. Situasi ini memunculkan ketimpangan relasi kuasa di desa dan berkontribusi pada munculnya tuntutan reformasi untuk membangun kembali mekanisme checks and balances di tingkat lokal pasca-1998.

Momentum reformasi 1998 membawa perubahan mendasar melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang untuk pertama kalinya secara eksplisit membentuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai semacam lembaga legislatif desa. BPD diberi kewenangan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat, membahas dan menyepakati Peraturan Desa bersama kepala desa, serta menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Desain ini dimaksudkan untuk mengoreksi warisan sentralisasi Orde Baru dan mengembalikan semangat musyawarah desa dalam kerangka hukum formal, sehingga tradisi lokal dan prinsip demokrasi perwakilan dapat dipertemukan dalam satu bentuk kelembagaan. Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, posisi BPD kemudian ditegaskan kembali sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi permusyawaratan dan menampung aspirasi masyarakat desa, dengan kedudukan sebagai mitra kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD tidak lagi disebut secara tegas sebagai “legislatif desa”, tetapi tetap memegang peran strategis dalam pembahasan rancangan Peraturan Desa, menyalurkan aspirasi warga, dan melakukan pengawasan kinerja kepala desa. Pergeseran ini mencerminkan kompromi antara kebutuhan efektivitas pemerintahan desa, penghormatan terhadap tradisi lokal, dan penerapan prinsip good governance di tingkat akar rumput (Undang-Undang No. 6, 2014).

Dalam dimensi sosial kontemporer, komposisi anggota BPD pada banyak desa masih merefleksikan struktur sosial lokal yang didominasi tokoh agama, tokoh adat, dan elite komunitas, sehingga representasi kelompok perempuan, pemuda, dan kelompok rentan

belum sepenuhnya optimal. Praktik di lapangan menunjukkan bahwa relasi antara kepala desa dan BPD kerap diwarnai kontestasi politik, patronase, atau sebaliknya kolusi, sehingga kualitas pengawasan dan penyaluran aspirasi sangat bergantung pada budaya politik lokal dan integritas para aktor. Dengan demikian, secara sosio-historis BPD dapat dipahami bukan sekadar produk teks undang-undang, melainkan hasil negosiasi berkelanjutan antara norma adat, kebijakan negara, dan dinamika kekuasaan di tingkat desa (Fauzi, 2023).

### **Musyawarah Sebagai Ruh Legitimasi**

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) secara sosio-historis merupakan restorasi fungsi musyawarah desa yang telah ada sejak pra-penjajahan, melemah saat kolonialisme, dan mulai diformalkan pasca-kemerdekaan untuk menjawab ketimpangan kekuasaan eksekutif di tingkat desa. Pada masa pra-penjajahan, rembug desa berfungsi sebagai lembaga organik penyeimbang lurah, menyalurkan aspirasi warga melalui konsensus gotong royong tanpa hirarki kaku, sehingga mencerminkan demokrasi lokal inklusif yang menjadi akar legitimasi sosial BPD saat ini (Wasistiono, 2016). Peran pengawasan dan pembahasan komunal ini hilang esensinya saat penjajahan Belanda melalui IGO 1906, di mana rapat desa hanya alat ekstraksi kolonial, memaksa negara pasca-kemerdekaan merevitalisasi via LMD (UU Desa Praja 1965) sebagai wadah aspirasi semi-independen meski masih terbatas oleh sentralisasi Orde Lama (Undang-Undang No. 19, 1965).

Analisis fungsi BPD menunjukkan kontinuitas historis sebagai *check and balances*: legislasi bersama kepala desa (UU 22/1999), permusyawaratan aspirasi, dan pengawasan kinerja (UU 6/2014), yang mengoreksi dominasi eksekutif Orde Baru (UU 5/1979). Secara sosiologis, komposisi BPD dari elite lokal (tokoh adat, agama) mereproduksi struktur pra-kolonial, tapi tantangan inklusivitas perempuan/pemuda mencerminkan adaptasi tidak sempurna terhadap dinamika sosial modern, sering terjebak

kontestasi politik desa (Undang-Undang No. 6, 2014). Keberberadaannya sah karena mewakili tuntutan desentralisasi reformasi 1998, mengintegrasikan adat dengan good governance, meski efektivitas bergantung budaya politik lokal yang warisan kolonialisme. Implikasi sosio-historis ini menegaskan BPD bukan impor Barat, melainkan evolusi endogen desa agraris Indonesia: dari rembug pra-kolonial sebagai representasi horizontal, ke LMD pasca-kolonial sebagai transisi, hingga BPD sebagai institusi formal yang potensial memperkuat demokrasi akar rumput jika didukung regulasi inklusif dan penguatan otonomi (Antlöv, 2014).

Musyawarah dapat dipahami sebagai “ruh legitimasi” karena dari sisi sosio-historis, kewenangan di desa dianggap sah hanya jika lahir dari proses permufakatan bersama warga, bukan sekadar dari teks hukum atau jabatan formal kepala desa. Sejak masa prajenjahan, keputusan penting terkait tanah, irigasi, pajak adat, hingga sanksi sosial dipandang mengikat dan adil karena didahului rembug desa yang memberi ruang bicara bagi warga, terutama para tetua dan pihak yang terdampak. Dalam kerangka BPD, musyawarah menjadi ruh legitimasi minimal di tiga tingkat. Pertama, legitimasi normatif: BPD memperoleh justifikasi moral ketika aspirasi yang dibawa dan keputusan yang disepakati benar-benar lahir dari proses dengar pendapat dan perdebatan terbuka di ruang-ruang musyawarah desa, bukan dari kesepakatan sempit elite. Kedua, legitimasi sosial: keputusan BPD (misalnya terkait APBDes, peraturan desa, atau pengawasan kinerja kepala desa) akan lebih dipatuhi jika masyarakat merasa pernah dilibatkan, menyampaikan keberatan, dan melihat argumen mereka dipertimbangkan meski tidak selalu menang. Tanpa itu, BPD mudah dipersepsikan hanya sebagai “stempel” formal kebijakan eksekutif.

Ketiga, legitimasi demokratis: dalam desain pasca-reformasi, BPD dimaksudkan menjadi kanal pelembagaan demokrasi lokal. Di sini, musyawarah bukan sekadar prosedur rapat, tetapi mekanisme deliberatif untuk menguji alasan, menguji keadilan pembagian manfaat-risiko, dan mengoreksi agenda sepihak kepala

desa. Musyawarah yang hidup memungkinkan BPD berfungsi sebagai *check and balance* substantif; musyawarah yang mati menjadikan BPD sekadar ornamen. Karena itu, ketika kultur politik desa bergeser ke arah transaksi, patronase, dan formalitas administratif, ruh legitimasi itu ikut meredup: forum masih bernama “musyawarah desa”, tetapi substansinya lebih sebagai forum persetujuan cepat terhadap keputusan yang sudah disiapkan.

Konsekuensinya, penguatan BPD ke depan tidak cukup dengan menambah kewenangan atau mengubah struktur, melainkan harus menghidupkan kembali musyawarah sebagai ruh legitimasi: memperluas partisipasi (perempuan, pemuda, kelompok rentan), menjamin akses informasi sebelum musyawarah, memberi ruang sanggah, dan menormalkan perbedaan pendapat. Selama musyawarah tetap menjadi proses yang real, bukan formalitas, BPD akan lebih dekat dengan akar sosio-historis desa sebagai kesatuan masyarakat adat dan memiliki legitimasi yang kuat di mata warganya.

Evolusi sosio-historis lembaga permusyawaratan desa dari pra-penjajahan hingga BPD modern menunjukkan perbedaan mendasar antara desa sebagai kesatuan masyarakat adat organik dengan desa sebagai unit administratif negara, di mana nilai kearifan lokal seperti musyawarah mufakat dan gotong royong mengalami lunturnya esensi akibat intervensi eksternal. Pada masa pra-penjajahan, desa beroperasi sebagai entitas otonom berbasis adat dengan rembug desa yang inklusif (warga dewasa pria), horizontal, dan fleksibel, di mana kepala desa hanyalah fasilitator tanpa dominasi vertikal, sehingga nilai kearifan lokal terjaga utuh sebagai norma sosial pengikat komunal. Berbeda dengan BPD kontemporer yang formal, hierarkis, dan terikat undang-undang (UU 6/2014), di mana fungsi permusyawaratan sering tereduksi menjadi prosedural birokratis, representasi elite lokal (tokoh adat/agama), dan arena kontestasi politik yang mengabaikan inklusivitas perempuan/pemuda.

Perbedaan struktural terlihat pada sumber legitimasi: pra-penjajahan bersumber dari adat endogen (konsensus gotong

royong untuk tanah/irigasi), sementara BPD bergantung regulasi negara eksogen (UU 22/1999 sebagai "legislatif desa"), menyebabkan lunturnya nilai kearifan lokal melalui birokratisasi yang menggantikan musyawarah autentik dengan rapat formal, patronase elite, dan akuntabilitas vertikal ke bupati bukan horizontal ke warga. Sebab utama erosi ini adalah kolonialisme Belanda (IGO 1906) yang mengubah desa menjadi alat ekstraksi pajak/tanaman paksa, diikuti sentralisasi Orde Baru (UU 5/1979) yang menjadikan kepala desa eksekutif dominan tanpa penyeimbang efektif, sehingga LMD/BPD pasca-reformasi hanya restorasi parsial yang terkontaminasi modernisasi, globalisasi, dan urbanisasi. Faktor pendukung lunturnya meliputi migrasi pemuda ke kota, pengaruh media/teknologi yang melemahkan gotong royong, serta regulasi negara yang meminggirkan adat (misal, pemilihan BPD berbasis politik bukan konsensus adat).

### **Perspektif Kaidah *Dar'u Al-Mafāsid Muqaddamun 'Alā Jāl b Al-Māshāl***

Kaidah ini mensyaratkan bahwa proses musyawarah tidak boleh menghasilkan keputusan yang mendatangkan mudarat (mafsadah) lebih besar daripada manfaatnya (mashlah), misalnya ketika pembahasan APBDes atau Perda Desa mengabaikan aspirasi warga rentan demi proyek elite, sehingga erosi legitimasi terjadi karena keputusan dianggap zalim atau tidak adil. Secara sosio-historis, pada rembug desa pra-penjajahan, kaidah ini terwujud organik: musyawarah menolak keputusan berisiko konflik tanah atau irigasi demi harmoni komunal, menjaga gotong royong sebagai norma pengikat (Al-Syatibi, 1997). Dalam konteks BPD modern (UU 6/2014), kaidah *dar'u al-mafāsid* menuntut musyawarah berfungsi sebagai filter preventif: prioritas mencegah dominasi kepala desa (warisan Orde Baru), korupsi dana desa, atau eksklusi kelompok marginal, meski itu berarti menunda manfaat ekonomi jangka pendek seperti proyek infrastruktur berisiko lingkungan. Analisis perbedaannya dengan era kolonial jelas: rapat desa saat IGO 1906 gagal menerapkan kaidah ini karena diforsir

ekstraksi pajak (mafsadah besar bagi warga), sehingga legitimasi hilang dan memicu resistensi; BPD kontemporer berpotensi mengulang jika musyawarah jadi formalitas politik, bukan deliberasi substantif yang menimbang mudarat-manfaat secara kolektif. Lunturnya nilai kearifan lokal justru karena pengabaian kaidah ini: sentralisasi negara menggantikan musyawarah autentik dengan hirarki vertikal, menyebabkan BPD sering terjebak patronase daripada pencegahan mudarat (Antlöv, 2015).

Implikasi praktis bagi BPD adalah revitalisasi musyawarah dengan kaidah *dar'u al-mafâsid* sebagai pedoman: wajib lakukan asesmen risiko (mudarat potensial seperti konflik sosial atau kerusakan alam) sebelum sepakat, libatkan tokoh adat untuk perspektif lokal, dan tolak agenda sepihak jika mafsadah mendominasi. Pendekatan ini mengembalikan ruh legitimasi historis, menjadikan BPD bukan birokrat semata melainkan penjaga harmoni desa adat, selaras dengan *maqâshid syârî'ah* yang menjaga *hifz al-nafs* (jiwa), *hifz al-mâl* (harta), dan *hifz al-bî'ah* (lingkungan) (Fauzi, 2025). Perbedaan legitimasi BPD modern dengan lembaga tradisional (rembug desa pra-penjajahan atau LMD pasca-kolonial) secara langsung berdampak pada efektivitas pengawasan terhadap kepala desa, di mana legitimasi tradisional bersumber dari konsensus organik dan kepercayaan adat menghasilkan kepatuhan sosial kuat, sementara legitimasi BPD modern yang prosedural-formal sering rapuh akibat pemilihan politik dan ketergantungan regulasi negara. Legitimasi tradisional bersifat horizontal dan endogen: rembug desa sah karena melibatkan warga secara langsung, sehingga pengawasan atas lurah bersifat kolektif dan mengikat norma gotong royong, memastikan kepatuhan tanpa paksaan formal jika kepala desa menyimpang, musyawarah bisa menjatuhkan sanksi sosial efektif. Sebaliknya, BPD modern bergantung legitimasi vertikal (UU 6/2014, pemilu desa), yang rentan kontestasi elite dan patronase, menyebabkan pengawasan lemah: BPD enggan mengkritik kepala desa jika ada ikatan politik atau dana desa, sehingga fungsi audit APBDes atau Perda Desa jadi formalitas simbolis daripada substantif.

Dampak negatif ini terlihat pada lunturnya ruh musyawarah sebagai filter *dar'u al-mafásid*: legitimasi BPD yang rendah memungkinkan mudarat seperti korupsi dana desa lolos pengawasan, karena warga tidak patuh pada keputusan BPD yang dianggap "bukan wakil asli" melainkan produk birokrasi, berbeda dengan era pra-penjajahan di mana pengawasan rembug desa efektif mencegah konflik komunal. Faktor perbedaan ini dari inklusif adat ke elektoral-politik menghambat BPD sebagai *check and balance*, di mana pengawasan gagal jika legitimasi tidak didukung partisipasi luas, sehingga kepala desa dominan seperti warisan Orde Baru berlanjut meski ada regulasi reformasi. Upaya mitigasi memerlukan penguatan legitimasi substantif: integrasi tokoh adat dalam BPD, transparansi musyawarah desa terbuka, dan sanksi sosial bagi pelanggaran, agar pengawasan kembali efektif seperti akar historisnya dan selaras kaidah *dar'u al-mafásid* untuk harmoni desa.

## SIMPULAN

BPD berevolusi secara sosio-historis dari rembug desa pra-penjajahan yang organik dan inklusif (konsensus gotong royong untuk urusan komunal, kepala desa sebagai fasilitator), melemah menjadi rapat subordinat kolonial (IGO 1906 untuk ekstraksi), diformalkan sebagai LMD pasca-kemerdekaan (UU Desa Praja 1965), hingga BPD modern (UU 22/1999 & 6/2014) sebagai penyeimbang eksekutif yang hierarkis dan rentan patronase. Perubahan ini mencerminkan adaptasi terhadap sentralisasi kolonial-Orde Baru (UU 5/1979), dengan kontinuitas musyawarah sebagai legitimasi horizontal yang luntur akibat birokratisasi, menyebabkan pengawasan kontemporer sering simbolis dan representasi elite lokal kurang inklusif perempuan/pemuda. Esensinya tetap: BPD sebagai hasil negosiasi adat-negara untuk mengoreksi dominasi, potensial efektif jika revitalisasi otonomi lokal dan musyawarah autentik.

Musyawarah sebagai ruh legitimasi BPD bersumber dari evolusi sosio-historis desa agraris Indonesia, di mana rembug pra-

penjajahan menjaga keseimbangan horizontal melalui konsensus gotong royong yang autentik, melemah saat kolonialisme menjadikannya alat ekstraksi (IGO 1906), dan diinformalkan pasca-reformasi (UU 6/2014) sebagai check and balance prosedural yang rentan patronase. Perbedaan legitimasi dari endogen-adat (inklusif warga, akseptabilitas tinggi) ke vertikal-regulasi (elite lokal, rapuh sosial) menyebabkan lunturnya kearifan lokal seperti inklusivitas perempuan/pemuda dan gotong royong, akibat birokratisasi kolonial-Orde Baru serta modernisasi, sehingga pengawasan BPD sering simbolis daripada substantif. Revitalisasi memerlukan musyawarah deliberatif yang hidup: partisipasi luas, transparansi, dan norma perbedaan pendapat, agar BPD kembali menjadi representasi desa adat efektif, bukan formalitas politik.

Kaidah *dar'u al-mafāsid muqaddamun 'alā jallb al-mādshāl* menempatkan musyawarah desa sebagai mekanisme etis untuk mencegah mudarat yang lebih besar daripada manfaat, sehingga keputusan yang mengabaikan aspirasi warga rentan atau membuka ruang korupsi dana desa dipandang tidak sah secara moral meski sah secara prosedural. Secara historis, rembug desa pra-penjajahan telah menerapkan prinsip ini secara organik untuk menghindari konflik tanah, irigasi, dan kerukunan, sedangkan BPD modern dengan legitimasi lebih prosedural sering gagal menjadikannya filter preventif karena terjebak patronase politik dan formalitas rapat. Agar kembali menjadi ruh legitimasi, BPD perlu merevitalisasi musyawarah yang inklusif, transparan, dan berbasis kearifan lokal dengan secara sadar memakai kaidah ini sebagai tolok ukur: menolak keputusan yang jelas lebih banyak mafsadahnya, meski berbalut dalih pembangunan atau kepentingan lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abadi, S. J. (2018). *Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam proses legislasi peraturan Desa Batu Belerang Kecamatan Sinjai Borong Kabupaten Sinjai* (Skripsi). Universitas Muhammadiyah Makassar.
- Abdullah, D. (2016). Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. *Jurnal Hukum Positum*, 1(1), 83–84.
- Antlöv, H. (2014). Village institutions under pressure: Local democracy in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Studies*, 45(2), 200–225.
- Asrori, Hotnier, Catur, & Amsal. (2021). *Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa*. Indocamp.
- Azzuhri al-Bajuri. (2019). Pemikiran politik Islam Najm al-Din al-Thufi (Kajian siyasah syar'iyah). *Jurnal Ilmiah Syari'ah*, 18(1), 11.
- Budiyarto, Salmin, & Very. (2016). Fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan pembangunan desa di Kecamatan Galela Kabupaten Halmahera Utara. *Jurnal Administrasi Publik*, 3(41), 2.
- Dwitasari, N. I. (2018). *Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam perencanaan pembangunan desa* (Skripsi). Universitas Brawijaya.
- Fauzi, A. (2023). Analisis peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pengawasan pemerintahan desa. *E-Jurnal LAIPD Nganjuk*, 10, 1–15.
- Juita, E. (2016). Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di Desa Wiau-Lapi Kecamatan Tareran Kabupaten Minahasa Selatan. *Jurnal Ilmu Politik*, 3(1), 6–10.
- Khanafi, A. (2022). *Pemerintahan desa: Partisipasi dalam perencanaan pembangunan desa*. Deepublish.
- Lubis, A. A. A. M. R. (2019). *Ilmu hukum dalam simpul siyasah dusturiyah*. Semesta Aksara.

- Nofitri, F., & Deisy. (2018). Fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan pembangunan desa di Desa Bataka Kecamatan Ibu Selatan Kabupaten Halmahera Barat. *Jurnal Administrasi Publik*, 4(54), 1–2.
- Prasetyo, D. (2019). *Mengenal Badan Permusyawaratan Desa (BPD)*. CV Derwati Press.
- Pratama, A. (2021). *Pelaksanaan fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pengelolaan dana desa menurut perspektif fiqh siyasah (Studi di Desa Sinar Harapan Kecamatan Talang Padang, Tanggamus)* (Skripsi). UIN Raden Intan Lampung.
- Rafly, J., & Neni. (2018). Kewenangan pemerintah desa dalam peningkatan perekonomian di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro. *Jurnal Eksekutif*, 1(1), 4.
- Ramadhan, M. (2019). *Kontekstualisasi doktrin politik Islam dalam fiqh siyasah*. Nasya Expanding Management.
- Stewar, J., & Josef. (2017). Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pengawasan pemerintahan (Studi di Desa Seruh 1 Kecamatan Lirung Kabupaten Talaud). *Jurnal Eksekutif*, 1(1), 4.
- Tesa, Hohannis, & Frangky. (2017). Fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja desa tahun 2015 di Desa Esandom Kecamatan Tombatu Timur. *Jurnal Eksekutif*, 1(1), 2.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Wasistiono. (2012). Rembug desa tradisional di Jawa. *Jurnal Sejarah Lokal*, 8(1), 23–40.
- Wasistiono. (2016). Evolusi lembaga desa dari adat ke modern. *Jurnal Sejarah Lokal*, 9(1), 12–30.