



Kekosongan Norma Penguatan Fungsi *Checks and Balances* Badan Permasyarakatan Desa Pasca UU Desa 2024

Fakhri Awaludin Istiabudi^{1*}, I Dewa Gede Herman Yudiawan²

^{1,2}Ilmu Hukum, Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia

*Penulis Korespondensi: fakhri@student.undiksha.ac.id

Abstract. *This study examines the normative gap concerning the strengthening of the Village Consultative Body (BPD) as a checks and balances institution following the enactment of Law Number 3 of 2024 on Villages. The research employs a normative legal approach using statutory, conceptual, and literature-based analyses of relevant legal sources. The findings reveal that the 2024 Village Law primarily emphasizes extending the village head's term of office from six to eight years without providing adequate reinforcement of the BPD's authority, supervisory functions, or institutional capacity. As a result, an imbalance of power between the village head and the BPD may emerge, potentially weakening the BPD's oversight role, reducing community representation, and limiting accountability mechanisms at the village level. Furthermore, the weakened institutional position of the BPD increases the risk of excessive concentration of local power and may undermine democratic village governance. Therefore, this study recommends strengthening the legal framework through implementing regulations that enhance the BPD's authority, improving institutional capacity through continuous training and development, and reinforcing horizontal accountability mechanisms to promote transparent, participatory, accountable, and democratic village governance.*

Keywords: *Monitoring and Balancing; Vacancy Norms; Village Consultative Body; Village government; Village Law 2024.*

Abstrak. Penelitian ini mengkaji kekosongan norma terkait penguatan peran Badan Permasyarakatan Desa (BPD) sebagai lembaga checks and balances setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analisis terhadap berbagai literatur hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan regulasi lebih menitikberatkan pada perpanjangan masa jabatan kepala desa dari enam menjadi delapan tahun, tanpa diikuti penguatan kewenangan, fungsi pengawasan, maupun kapasitas kelembagaan BPD secara memadai. Kondisi tersebut berpotensi menciptakan ketidakseimbangan relasi kekuasaan antara kepala desa dan BPD, sehingga fungsi pengawasan, representasi masyarakat, serta mekanisme akuntabilitas di tingkat desa menjadi kurang optimal. Selain itu, lemahnya posisi BPD dapat meningkatkan risiko terjadinya konsentrasi kekuasaan dan menurunkan kualitas tata kelola pemerintahan desa yang demokratis. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penyempurnaan peraturan pelaksana yang memperkuat kewenangan BPD, peningkatan kapasitas kelembagaan melalui pembinaan yang berkelanjutan, serta penguatan mekanisme akuntabilitas horizontal guna mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang transparan, partisipatif, dan akuntabel.

Kata Kunci: Badan Permasyarakatan Desa; Kekosongan Norma; Pemerintahan desa; Pengawasan dan Pengimbangan; UU Desa 2024.

1. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membawa perubahan fundamental dalam tata kelola pemerintahan desa di Indonesia. Melalui pemberian kewenangan yang lebih luas dan anggaran yang lebih besar, desa diberikan ruang otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya secara mandiri (Prabowo, 2024). Dalam kerangka ini, Badan Permasyarakatan Desa (BPD) ditempatkan sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, dengan peran strategis sebagai mitra sejajar Kepala Desa sekaligus pelaksana fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa. Kehadiran BPD dalam

pemerintahan Desa dengan berbagai fungsi dan kewenangannya diharapkan mampu mewujudkan sistem *check and balance* dalam pemerintahan desa.

Namun, dinamika pengaturan pemerintahan desa kembali mengalami perubahan signifikan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Perubahan paling krusial dalam regulasi ini adalah perpanjangan masa jabatan Kepala Desa dari 6 tahun menjadi 8 tahun untuk satu periode, dengan maksimal dua periode sehingga total masa jabatan dapat mencapai 16 tahun (Pambudhi, 2023). Kebijakan ini didasari oleh pertimbangan stabilitas pemerintahan desa dan kesinambungan pembangunan, namun menuai kritik tajam dari berbagai kalangan karena berpotensi menciptakan konsentrasi *local authoritarianism* dan meningkatkan risiko penyalahgunaan wewenang. Di sisi lain, masa jabatan anggota BPD juga mengalami penyesuaian menjadi 8 tahun dengan maksimal dua periode. Namun, pengaturan mengenai fungsi, wewenang, dan mekanisme pengawasan BPD terhadap Kepala Desa tidak mengalami penguatan yang signifikan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai keseimbangan kekuasaan antara Kepala Desa sebagai eksekutif desa dengan BPD sebagai lembaga legislatif desa yang seharusnya menjalankan fungsi *checks and balances*. Penelitian menunjukkan bahwa perubahan masa jabatan kepala desa menjadi delapan tahun didasari oleh pertimbangan politik hukum yang berfokus pada stabilitas pemerintahan desa, namun belum disertai mekanisme akuntabilitas, pengawasan, dan evaluasi kekuasaan yang memadai (Mohlis, 2025).

Permasalahan semakin kompleks mengingat hasil pemantauan di berbagai desa menunjukkan bahwa peran BPD selama ini belum efektif karena rendahnya kapasitas dan pemahaman anggota BPD mengenai tugas pokok dan fungsi mereka. BPD di lokasi studi cenderung menerima saja rancangan peraturan desa yang diajukan pemerintah desa tanpa kajian kritis, dan fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa paling banyak tidak dipahami oleh anggota BPD (Purba, 2025). Jika kondisi ini tidak diimbangi dengan penguatan kelembagaan BPD pasca UU Desa 2024, maka kekosongan norma dan ketimpangan relasi kuasa antara Kepala Desa dan BPD berpotensi semakin melebar, mengancam prinsip demokrasi dan akuntabilitas dalam pemerintahan desa.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penelitian ini dirumuskan dalam dua permasalahan utama, yakni: (1) bagaimanakah *rechtsvacuum* dalam pengaturan fungsi *checks and balances* Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa? Kajian ini penting untuk mengidentifikasi celah-celah normatif yang muncul

akibat ketidakseimbangan antara perpanjangan masa jabatan Kepala Desa dengan penguatan fungsi pengawasan BPD, serta menganalisis implikasi kekosongan norma tersebut terhadap efektivitas peran BPD sebagai lembaga pengawas dan mitra sejajar Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. (2) bagaimana implikasi kekosongan norma terhadap efektivitas fungsi pengawasan BPD dan apa solusi hukum yang dapat ditawarkan untuk mengatasi ketimpangan relasi kuasa antara Kepala Desa dan BPD pasca UU Desa 2024? Fokus kajian ini adalah menganalisis dampak dari ketiadaan pengaturan yang memadai terhadap fungsi pengawasan BPD, risiko konsentrasi *local authoritarianism*, serta melemahnya akuntabilitas horizontal dalam pemerintahan desa. Penelitian ini juga akan merumuskan rekomendasi kebijakan berupa penguatan kapasitas kelembagaan BPD dan penyusunan peraturan pelaksana yang mengatur secara tegas mekanisme *checks and balances* antara Kepala Desa dan BPD.

2. KAJIAN TEORITIS

Teori *Checks and Balances* dalam Pemerintahan Desa

Teori *checks and balances* merupakan prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan yang mengatur hubungan antar lembaga negara untuk saling mengawasi dan mengimbangi satu sama lain, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Prinsip ini tidak hanya diterapkan di tingkat pusat, tetapi juga menjadi fondasi penting dalam tata kelola pemerintahan desa. Dalam konteks desa, prinsip *checks and balances* diwujudkan melalui hubungan antara Kepala Desa sebagai lembaga eksekutif dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislatif dan pengawasan di tingkat desa (Hartono, 2024). Keberadaan BPD diharapkan mampu mendorong terciptanya pemerintahan desa yang profesional, efisien, efektif, terbuka, dan bertanggung jawab. BPD berperan sebagai institusi politik demokrasi di masyarakat pedesaan yang memberikan suasana baru dalam kehidupan demokrasi di desa. Lahirnya BPD dinilai sebagai representasi dari kebutuhan akan sistem kekuasaan yang tidak terpusat pada satu lembaga, karena sistem kekuasaan yang hanya terpusat pada salah satu lembaga akan menimbulkan kekuasaan yang otoriter sehingga memerlukan *distribution of power* (Dwita, 2022.).

Relevansi sistem *checks and balances* semakin menguat ketika dikaitkan dengan kebijakan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa. Penelitian menunjukkan bahwa kebijakan ini bersinggungan langsung dengan prinsip *checks and balances* yang merupakan pilar fundamental dalam sistem ketatanegaraan. Prinsip ini memiliki fungsi yang seragam di ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yakni saling mengawasi dan

mengendalikan satu sama lain guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, baik oleh aparat penyelenggara negara maupun individu yang menduduki jabatan tertentu, termasuk Kepala Desa. Meskipun demikian, kebijakan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa patut untuk dikaji ulang secara kritis, mengingat belum terdapat urgensi dan nilai kemanfaatan yang jelas dan terukur dalam pelaksanaannya di tingkat desa, terlebih jika tidak diimbangi dengan penguatan fungsi pengawasan BPD yang memadai dan proporsional. Sistem politik dan hukum yang dibangun ke depan harus mampu mewujudkan prinsip rotasi kepemimpinan yang sehat, adil, dan demokratis guna menciptakan kehidupan politik dan demokrasi yang jelas arah dan tujuannya. (Mohlis, 2025).

Teori Kekosongan Norma dan Penemuan Hukum

Kekosongan norma atau *rechtsvacuum* merupakan kondisi di mana terdapat kesenjangan antara hukum positif yang bersifat statis dengan dinamika masyarakat yang terus berkembang, yang seringkali menimbulkan kekosongan hukum. Kondisi ini terjadi ketika peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara eksplisit suatu permasalahan hukum tertentu, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang terkait. Dalam konteks pengaturan BPD pasca UU Desa 2024, kekosongan norma muncul karena perubahan masa jabatan Kepala Desa dan BPD tidak diikuti dengan penguatan mekanisme *checks and balances* yang proporsional. Hal ini sesuai dengan identifikasi bahwa kekosongan hukum dapat berupa ketiadaan aturan hukum sama sekali, norma yang kabur atau multitafsir, maupun pertentangan antar norma (Indah, 2025).

Dalam situasi *vacuum of justice* aparat penegak hukum dituntut untuk melakukan *rechtsvinding* guna mengisi kekosongan norma tersebut. Penemuan hukum merupakan proses intelektual yang dilakukan oleh hakim atau otoritas berwenang untuk mengimplementasikan serta mengadaptasi aturan hukum terhadap peristiwa nyata. Tujuan utamanya adalah mewujudkan putusan yang berkeadilan, dengan mengacu pada sumber hukum formal maupun kebiasaan masyarakat. Untuk mengatasi norma yang ambigu, dapat diterapkan berbagai metode interpretasi seperti penafsiran gramatikal, historis, sistematis, atau teleologis-sosiologis guna menggali maksud asli dari peraturan. Akan tetapi, apabila tidak ditemukan norma yang mengatur sama sekali, maka hakim harus melakukan konstruksi hukum melalui analogi atau *rechtsverfijning*.

Teori Good Governance dalam Pemerintahan Desa

Teori *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik menjadi kerangka teoretis penting dalam menganalisis efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa. *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab, serta

efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. *United Nation Development Programme* (UNDP) merumuskan prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi partisipasi, kepastian hukum, transparansi, tanggung jawab, orientasi pada kesepakatan, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategik. Prinsip-prinsip ini menjadi tolok ukur dalam menilai kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk dalam hubungan antara Kepala Desa dan BPD (Kahar, 2023).

Dalam implementasinya, prinsip *good governance* di tingkat desa mencakup partisipasi masyarakat, transparansi dalam pengambilan keputusan, akuntabilitas kinerja pemerintah desa, dan efektivitas pelaksanaan program pembangunan. Penerapan prinsip *good governance* yang tidak dilakukan dengan baik dapat mempengaruhi proses pembangunan dan pelayanan publik di tingkat desa.

Teori Akuntabilitas dan Desentralisasi

Dalam setiap pemerintahan yang sehat, akuntabilitas memegang peranan yang tak tergantikan terutama bagi sistem yang demokratis, transparan, dan mengedepankan kepentingan publik. Khususnya di Indonesia yang menganut desentralisasi, akuntabilitas menjadi semakin vital karena otonomi daerah melimpahkan kewenangan besar kepada pemerintah kabupaten/kota hingga desa. Ketika etika dan akuntabilitas diterapkan secara seimbang, keduanya menjadi perekat yang memperkuat tata kelola daerah, menghalangi niat penyalahgunaan kuasa, dan pada akhirnya mengembalikan rasa percaya masyarakat. Namun, hukum saja tidak cukup; kunci keberhasilan desentralisasi justru terletak pada bagaimana nilai-nilai etika benar-benar hidup dalam setiap tindakan aparatur dan bagaimana akuntabilitas dijalankan dengan konsekuen di seluruh tingkatan pemerintahan lokal. (Amilliyah, 2025). Dalam konteks pengelolaan keuangan desa, penelitian menunjukkan bahwa sistem pengendalian internal, otonomi daerah, dan kompetensi perangkat desa secara bersama-sama memiliki pengaruh signifikan terhadap pengelolaan keuangan desa. Ketiga variabel tersebut mampu menjelaskan 62,9% variasi dalam pengelolaan keuangan desa, menunjukkan bahwa penguatan institusi dan kapasitas aparatur sangat penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang akuntabel.

Teori Efektivitas Fungsi Pengawasan

Efektivitas fungsi pengawasan BPD dapat diukur melalui beberapa indikator, yaitu: menjamin kesesuaian pelaksanaan program dengan ketentuan yang berlaku, menilai keberhasilan kegiatan yang dilaksanakan, mencegah terjadinya penyimpangan, serta menemukan kelemahan-kelemahan untuk perbaikan selanjutnya (Yosua et al., 2024).

Penelitian menunjukkan bahwa BPD yang efektif menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal mampu memberikan kontribusi positif terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dan program-program pembangunan. Fungsi pengawasan BPD tidak hanya terbatas pada pengawasan administratif, tetapi juga mencakup pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan desa. Efektivitas fungsi pengawasan ini sangat bergantung pada kapasitas dan pemahaman anggota BPD mengenai tugas pokok dan fungsi mereka, serta dukungan kelembagaan yang memadai.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan terkait pemerintahan desa dan BPD, terutama UU No. 6 Tahun 2014 jo. UU No. 3 Tahun 2024, sedangkan pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji teori *checks and balances*, kekosongan norma dan *good governance*. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terkait, serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui *library research*, sedangkan teknik analisis data menggunakan metode deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan pengaturan fungsi *checks and balances* BPD serta menganalisis kekosongan norma dan implikasinya terhadap efektivitas fungsi pengawasan BPD pasca UU Desa 2024.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Relasi *Checks and Balances* antara BPD dan Kepala Desa Pasca UU Desa 2024

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membawa perubahan fundamental dalam tata kelola pemerintahan desa, khususnya terkait masa jabatan Kepala Desa yang diperpanjang dari 6 tahun menjadi 8 tahun untuk satu periode, dengan maksimal dua periode sehingga total masa jabatan dapat mencapai 16 tahun. Kebijakan ini menimbulkan paradoks antara efisiensi administrasi dengan implementasi nilai keadilan sosial, serta berpotensi menciptakan ketegangan struktural dalam sistem demokrasi desa melalui kemungkinan akumulasi kekuasaan yang bertentangan dengan prinsip pembatasan kekuasaan (Mohlis, 2025).

Dalam perspektif konstitusional, kebijakan perpanjangan masa jabatan ini dianggap bertentangan dengan prinsip *Rechtsstaat* yang menjadi fondasi UUD 1945. Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, yang mensyaratkan pembatasan

kekuasaan untuk mencegah absolutisme. Masa jabatan 16 tahun dinilai melanggar prinsip ini karena mengabaikan mekanisme *check and balance* yang esensial dalam sistem demokrasi. Mahmuzar menjelaskan bahwa konstitusionalisme tidak hanya mengatur pembagian kekuasaan, tetapi juga membatasi durasi kekuasaan untuk melindungi hak-hak warga negara. Secara historis, kebijakan penambahan masa jabatan kepala desa tidak terlepas dari pengaturan kekuasaan kepala desa di Indonesia. Sebelumnya, UU No. 22 Tahun 1999 menjadi titik balik demokratisasi desa dengan membatasi kekuasaan kepala desa yang sebelumnya sangat dominan pada era Orde Baru. Pada masa itu, kepala desa memiliki kewenangan ganda sebagai kepala eksekutif dan legislatif, yang sering disalahgunakan untuk kepentingan pribadi melalui praktik oligarki, nepotisme, dan otoritarianisme. Pembatasan masa jabatan dari delapan tahun menjadi lima tahun pada UU 1999 bertujuan mencegah sentralisasi kekuasaan di tingkat desa (Amilliyah, 2025).

Kritik lain menyoroti inkonsistensi UU 3/2024 dengan semangat desentralisasi dan otonomi desa yang diusung UU 6/2014. Otonomi desa seharusnya memperkuat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, namun perpanjangan masa jabatan justru berisiko meminggirkan peran BPD dan lembaga musyawarah desa. Dalam jangka panjang, hal ini dapat melemahkan akuntabilitas horizontal, di mana kepala desa lebih berorientasi pada kebijakan *top-down* daripada responsif terhadap aspirasi masyarakat, karena partisipasi aktif warga merupakan kunci keberhasilan pembangunan desa (Dwita, 2022.) Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga pengawas memberikan posisi tawar yang strategis dalam mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan desa yang benar-benar berpihak pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan mengoptimalkan hak-hak yang telah dijamin dalam Pasal 61 Undang-Undang Desa, BPD memiliki kewenangan untuk melakukan deteksi dini terhadap berbagai potensi penyimpangan, seperti penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Desa, ketidakselarasan antara program pembangunan dengan kebutuhan riil masyarakat, serta terjadinya penyelewengan atau kebocoran dalam pengelolaan dana desa yang bersumber dari APBN. Mekanisme pengawasan yang dijalankan BPD ini pada hakikatnya memberikan jaminan konstitusional bahwa aspirasi, keluhan, dan harapan masyarakat desa tidak sekadar menjadi simbol partisipasi semu, melainkan benar-benar diperjuangkan dan diwujudkan dalam setiap kebijakan serta praktik pemerintahan sehari-hari di tingkat desa.

Di sisi lain, sinergi dan kolaborasi yang harmonis antara Kepala Desa dan BPD dalam menyusun, merumuskan, serta mengimplementasikan rencana strategis pembangunan desa memiliki makna yang jauh lebih dalam daripada sekadar pemenuhan kewajiban administratif

atau prosedur birokrasi semata. Kolaborasi ini merupakan cerminan nyata dari sistem pemerintahan desa yang demokratis, partisipatif, dan menghidupkan semangat musyawarah untuk mufakat sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Regulasi terbaru ini hadir untuk menggantikan dan menyempurnakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang sebelumnya, dengan tujuan agar pengaturan mengenai pemerintahan desa menjadi lebih adaptif, responsif, dan antisipatif terhadap perkembangan kebutuhan hukum masyarakat desa yang terus dinamis, serta tuntutan tata kelola desa yang modern, transparan, dan akuntabel di tengah tantangan zaman yang semakin kompleks. (Purba, 2025).

Kekosongan Norma dan Implikasinya terhadap Efektivitas Fungsi Pengawasan BPD

Kekosongan norma dalam pengaturan fungsi *checks and balances* BPD pasca UU Desa 2024 menjadi isu strategis yang perlu dikaji. Penelitian menunjukkan bahwa perubahan masa jabatan Kepala Desa menjadi delapan tahun didasari oleh pertimbangan politik hukum yang berfokus pada stabilitas pemerintahan desa, namun belum disertai mekanisme akuntabilitas, pengawasan, dan evaluasi kekuasaan yang memadai. Dalam praktiknya, fungsi pengawasan BPD menghadapi berbagai hambatan. pelaksanaan pengawasan oleh BPD dalam pengelolaan Dana Desa dilakukan dalam empat tahap: tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, tahap penatausahaan, dan tahap laporan pertanggungjawaban. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai kendala (Posumah, 2025). Faktor internal yang menjadi penghambat meliputi:

- a. Kurangnya kualitas Sumber Daya Manusia - Tingkat pendidikan anggota BPD rata-rata tamatan SMA, sehingga memiliki keterbatasan dalam memahami pencatatan penerimaan dan pengeluaran desa pada saat laporan pertanggungjawaban
- b. Tidak adanya pelatihan - mengenai tugas dan fungsi BPD yang berdampak langsung terhadap tingkat pemahaman anggota BPD dalam menjalankan fungsi pengawasan.
- c. Adanya unsur kekeluargaan - antara BPD dan Kepala Desa. Kasus di Desa Rababaka menunjukkan bahwa Ketua BPD merupakan kakak kandung dari Kepala Desa, sehingga menimbulkan rasa pertimbangan dalam melaksanakan tugas pengawasan
- d. Minimnya biaya operasional - BPD Desa Rababaka hanya menerima biaya operasional berkisar Rp1.000.000 sampai Rp2.000.000 setiap keluarnya anggaran, yang sangat minim mengingat besarnya tanggung jawab yang dimiliki

Faktor eksternal yang menghambat pengawasan BPD adalah ketidakpahaman masyarakat terhadap tugas dan fungsi BPD, yang menimbulkan perbedaan persepsi antara masyarakat dan BPD. Selain itu, minimnya partisipasi masyarakat mengakibatkan

terhambatnya pengumpulan aspirasi yang dilakukan oleh BPD, sehingga dikemudian hari dapat menimbulkan ketidakpuasan atas pembangunan karena penyerapan aspirasi yang tidak terlaksana dengan baik (Arifudin, 2025). Konsekuensi logis dari belum optimalnya pelaksanaan fungsi pengawasan oleh BPD adalah tergerusnya akuntabilitas pemerintahan desa serta menurunnya kualitas kebijakan yang dihasilkan (Asep et al., 2024). Dalam kondisi di mana BPD tidak menjalankan peran dan kewenangannya secara aktif dan substantif, maka terjadi ketimpangan relasi kuasa antara Kepala Desa sebagai pemegang fungsi eksekutif dan BPD sebagai lembaga legislatif desa. Ketidakseimbangan ini berpotensi mengesampingkan prinsip demokrasi lokal yang seharusnya menjadi fondasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Lebih jauh lagi, peraturan desa yang dihasilkan dalam situasi demikian cenderung kehilangan daya responsifnya terhadap aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat, disebabkan oleh minimnya partisipasi publik serta lemahnya fungsi representasi yang seharusnya diemban oleh BPD sebagai wadah penyalur suara warga desa.

***Good Governance* dan Akuntabilitas dalam Pemerintahan Desa**

Penerapan prinsip *good governance* di tingkat desa menjadi kerangka penting dalam menganalisis efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa pasca UU Desa 2024. *United Nation Development Programme* (UNDP) merumuskan prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan *rule of law* dalam tata kelola pemerintahan. Penelitian di Desa Palakka menunjukkan bahwa Berdasarkan temuan di lapangan, BPD terlibat aktif dalam tahapan musyawarah dusun serta proses pembahasan skala prioritas pembangunan desa. Namun, efektivitasnya mengalami penurunan signifikan pada tahap pengawasan realisasi anggaran dan evaluasi program. Kelemahan ini disebabkan oleh sejumlah faktor, yaitu keterbatasan kapasitas kelembagaan BPD, adanya konflik kepentingan dengan Kepala Desa, serta minimnya akses terhadap informasi digital. Akibatnya, tingkat partisipasi BPD dalam menjalankan fungsi pengawasan hanya mencapai 62% dari indikator ideal tata kelola pemerintahan yang baik. (Almuhajir, 2025). Jika ditinjau menggunakan kerangka teori *good governance*, pelaksanaan fungsi BPD dalam pemerintahan desa menunjukkan deviasi terhadap sejumlah prinsip utama:

- a. Partisipasi - masyarakat desa seharusnya dilibatkan secara aktif dan substantif dalam setiap tahapan penyusunan Peraturan Desa, mulai dari perencanaan, pembahasan, hingga penetapan. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih sangat minim dan berlangsung secara tidak terstruktur, sehingga aspirasi warga tidak terserap secara optimal.

- b. Akuntabilitas - BPD sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa seharusnya memiliki mekanisme pertanggungjawaban kinerja yang jelas dan terbuka kepada publik, tetapi hingga saat ini mekanisme tersebut belum dibangun secara formal dan terinstitusionalisasi dengan baik.
- c. Transparansi - proses legislasi desa seharusnya dilaksanakan secara terbuka dan dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat, namun praktiknya masih ditandai dengan minimnya publikasi, dokumentasi, dan keterbukaan informasi dalam setiap tahapan penyusunan regulasi.
- d. Efektivitas & Efisiensi - Peraturan Desa seharusnya disusun berdasarkan kebutuhan dan prioritas lokal yang nyata serta melalui Program Legislasi Desa (Prolegdes) yang tersusun secara sistematis dan terukur, tetapi pada kenyataannya perencanaan legislasi tahunan belum berjalan secara optimal dan cenderung bersifat reaktif..
- e. *Rule of Law* - Perdes seharusnya berada dalam koridor hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan norma-norma di atasnya, namun masih ditemukan sejumlah Perdes yang tidak sinkron atau bahkan bertentangan dengan regulasi nasional.
- f. Secara keseluruhan, tata kelola pemerintahan yang baik pada level lokal, termasuk di tingkat desa, hanya dapat terwujud apabila terdapat mekanisme kontrol dan partisipasi yang kuat dan berfungsi secara efektif. Fungsi legislasi BPD yang lemah akan berimplikasi pada menurunnya akuntabilitas publik dan memperbesar potensi dominasi eksekutif oleh Kepala Desa dalam setiap pengambilan keputusan. Oleh karena itu, efektivitas tata kelola pemerintahan desa sangat bergantung pada keberfungsian lembaga representatif, salah satunya BPD. Apabila BPD menjalankan fungsi legislasi dengan baik, maka prinsip transparansi, efektivitas, dan efisiensi dalam pengelolaan desa akan meningkat secara berkelanjutan, yang pada gilirannya akan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa (Fatimah, 2025).

Tantangan Implementasi dan Strategi Penguatan BPD

Permasalahan yang mengiringi implementasi fungsi BPD pasca diberlakukannya UU Desa 2024 tidak dapat dipandang sebagai isu tunggal yang berdiri sendiri, melainkan merupakan persoalan kompleks yang saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain dalam sebuah mata rantai yang panjang. Penelitian yang dilakukan oleh Fatimah (Fatimah, 2025). mengungkapkan bahwa tingkat pemahaman anggota BPD terhadap tugas dan fungsi mereka masih tergolong rendah, yang pada akhirnya menyebabkan pelaksanaan fungsi legislasi berlangsung secara seremonial dan formalitas belaka, tanpa disertai proses pengkajian yang

mendalam terhadap substansi dan implikasi dari setiap kebijakan yang dihasilkan. Dari perspektif struktural, BPD masih terbelenggu oleh sejumlah keterbatasan yang bersifat sistemik, meliputi kualitas sumber daya manusia yang belum kompeten di bidang legislasi, ketiadaan program pelatihan legislasi yang berkelanjutan dan terencana, serta minimnya dukungan teknis dan alokasi anggaran operasional yang memadai dari pemerintah daerah. Keterbatasan-keterbatasan ini semakin memperparah posisi BPD dalam menjalankan peran dan fungsinya secara optimal. Sementara itu, dari perspektif kultural, masih terdapat pola relasi yang tidak seimbang antara Kepala Desa dan BPD, di mana dominasi eksekutif desa sering kali menjadi penghalang utama terwujudnya proses legislasi yang partisipatif, inklusif, dan demokratis. Dalam banyak kasus, BPD hanya difungsikan sebagai alat legitimasi atau stempel pengesahan atas rancangan peraturan yang telah ditentukan secara sepihak oleh Kepala Desa, tanpa diberikan ruang yang cukup untuk melakukan diskusi substansial, pengkajian kritis, atau bahkan sekadar menyampaikan pandangan yang berbeda.

Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip *checks and balances* tidak hanya relevan dan penting di tingkat pemerintahan pusat, melainkan juga harus menjadi prinsip mendasar yang mewarnai hubungan antara pemerintah daerah dan desa, termasuk di dalamnya relasi antara BPD sebagai lembaga legislatif desa dan Kepala Desa sebagai lembaga eksekutif. Keseimbangan kekuasaan yang terjaga dengan baik akan memastikan adanya ruang deliberatif yang sehat dalam proses penyusunan kebijakan desa, khususnya dalam pembentukan Peraturan Desa yang berkualitas, responsif, dan benar-benar mencerminkan aspirasi serta kebutuhan masyarakat desa secara keseluruhan (Dwita, 2022.). Strategi penguatan BPD yang direkomendasikan mencakup:

- a. Pengembangan kapasitas anggota BPD melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan tentang fungsi legislasi dan pengawasan
- b. Penguatan komunikasi dan kolaborasi antara BPD, Kepala Desa, dan masyarakat.
- c. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan desa.
- d. Penyusunan Program Legislasi Desa (Prolegdes) untuk perencanaan legislasi yang sistematis.
- e. Revisi Peraturan Desa tentang BPD untuk memperkuat mekanisme *check and balance*.
- f. Integrasi platform digital seperti aplikasi Siskeudes guna meningkatkan transparansi perencanaan dan pelaporan pembangunan desa.

Penguatan prinsip *good governance* di tingkat kelembagaan desa hendaknya berlandaskan pada prinsip continuous learning atau pembelajaran berkelanjutan, yang memosisikan lembaga seperti BPD sebagai aktor pembelajaran dinamis dalam sistem pemerintahan desa yang senantiasa berkembang. BPD perlu didorong untuk secara aktif

menyerap informasi, beradaptasi terhadap perubahan regulasi yang terus terjadi, serta membangun keahlian lokal yang menjadi aset penting dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Penguatan peran BPD harus diiringi dengan peningkatan kapasitas individual para anggotanya secara berkelanjutan. Kemampuan analisis yang tajam, pemahaman yang komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan, serta keterampilan komunikasi yang efektif merupakan syarat-syarat fundamental agar hak-hak yang telah diberikan oleh undang-undang dapat diimplementasikan secara optimal dan akuntabel. Untuk itu, pembinaan dan pelatihan secara rutin dari pemerintah daerah, kementerian terkait, atau lembaga-lembaga yang berkompeten menjadi sebuah keharusan guna memastikan bahwa BPD mampu menjalankan fungsi pengawasan dan hak pemberian pendapat secara profesional, independen, dan senantiasa berlandaskan integritas yang tinggi. (Rudiansyah, 2026).

Implikasi terhadap Demokrasi Desa dan Keadilan Sosial

Dari perspektif demokrasi dan keadilan sosial, kebijakan perpanjangan masa jabatan Kepala Desa tanpa penguatan fungsi BPD menimbulkan pertanyaan fundamental tentang konsistensi dengan nilai-nilai Pancasila. Perpanjangan masa jabatan kepala desa tanpa mekanisme *recall* atau evaluasi kinerja periodik berpotensi mematikan partisipasi politik masyarakat. Desa seyogyanya menjadi laboratorium demokrasi lokal, di mana masyarakat aktif terlibat dalam pengambilan keputusan. Kebijakan ini justru mengurangi frekuensi pemilihan, yang merupakan sarana utama akuntabilitas pemimpin.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa hukum seharusnya berfungsi sebagai alat untuk membebaskan masyarakat, bukan sebagai alat penindasan. Artinya, UU No 3/2024 dianggap lebih sebagai bentuk penindasan yang menguntungkan kelompok elit lokal, ketimbang sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakat. Kekhawatiran serupa muncul pasca-UU 3/2024, di mana masa jabatan 16 tahun (dua periode delapan tahun) berpotensi menciptakan dinasti politik atau konsolidasi kekuasaan yang sulit dikontrol. Dominasi satu pemimpin dalam waktu lama dapat menyebabkan stagnasi kebijakan dan melemahkan partisipasi masyarakat dalam proses demokratis (Prabowo, 2024).

Penguatan fungsi BPD akan membawa dampak signifikan terhadap terciptanya sistem pemerintahan desa yang lebih seimbang, transparan, dan akuntabel. Kondisi ini menjadi prasyarat penting bagi keberhasilan program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa secara berkelanjutan. Lebih dari sekadar kebutuhan administratif, penguatan fungsi BPD merupakan fondasi fundamental bagi terwujudnya demokrasi desa yang substantif serta pembangunan yang benar-benar berbasis pada partisipasi aktif rakyat. Kerangka hukum yang memberikan kewenangan kepada BPD sebagaimana diatur dalam Pasal 61 Undang-Undang

Desa menyediakan landasan legal yang kokoh bagi terselenggaranya pengawasan demokratis di tingkat desa. Norma hukum ini sekaligus berfungsi sebagai bentuk perlindungan konstitusional terhadap hak partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian, keberadaan BPD yang kuat, berdaya, dan berfungsi secara optimal akan secara langsung mendorong terwujudnya desa yang mandiri, sejahtera, dan berkeadilan sosial (Purba, 2025).

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengandung kekosongan norma dalam pengaturan fungsi *checks and balances* Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Perpanjangan masa jabatan Kepala Desa menjadi 8 tahun (total 16 tahun) tidak diimbangi dengan penguatan fungsi pengawasan BPD, sehingga berpotensi menciptakan konsentrasi kekuasaan lokal dan risiko penyalahgunaan wewenang. Kekosongan norma ini berimplikasi pada lemahnya efektivitas fungsi pengawasan BPD akibat rendahnya kualitas sumber daya manusia, minimnya pelatihan, konflik kepentingan dengan Kepala Desa, serta terbatasnya biaya operasional dan partisipasi masyarakat. Akibatnya, BPD hanya bersifat formalitas dan fungsi pengawasan tidak berjalan optimal. Dari perspektif *good governance*, terjadi deviasi pada prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan supremasi hukum. Dominasi eksekutif Kepala Desa menghambat proses legislasi yang partisipatif dan demokratis. Dalam jangka panjang, lemahnya peran BPD menghilangkan mekanisme check and balance, melemahkan akuntabilitas dan transparansi pemerintahan desa, serta berpotensi menciptakan dinasti politik dan stagnasi kebijakan. Penguatan fungsi BPD merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya demokrasi desa dan pembangunan berbasis partisipasi rakyat yang berkeadilan sosial.

Oleh karena itu beberapa saran yang peneliti berikan yakni Pemerintah pusat dan legislator perlu melakukan *legislative review* UU Desa 2024 dan memperkuat mekanisme *checks and balances* BPD. Pemerintah daerah wajib memberikan pembinaan, pelatihan, serta anggaran operasional yang memadai bagi BPD. Aparatur desa harus membangun komitmen bersama, dengan Kepala Desa membuka ruang dialog dan BPD menjalankan fungsi pengawasan secara profesional. Masyarakat desa perlu aktif berpartisipasi dalam musyawarah dan meningkatkan literasi tentang fungsi BPD. Akademisi direkomendasikan melakukan kajian empiris lanjutan, sementara lembaga swadaya masyarakat disarankan memberikan pendampingan teknis dan fasilitasi kepada BPD.

DAFTAR REFERENSI

- Almuhajir, H. (2025). Penguatan Peran BPD dalam Perencanaan Pembangunan Desa: Perspektif Good Governance di Desa Palakka. *Indonesian Journal of Intellectual Publication (IJI Publication)* Vol. 6 No. 1.
- Amilliyah, W. A. (2025). Internal Control, Autonomy, and Competence in Village Financial Management: Pengendalian Internal, Otonomi, dan Kompetensi dalam Pengelolaan Keuangan Desa. *Indonesian Journal of Law and Economics Review* 20.3 .
- Arifudin. (2025). *Evaluasi Fungsi Pengawasan BPD dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Rababaka*. Mataram : Universitas Mataram .
- Asep Nurdin Rosihan Anwar, et al. (2024). Fungsi Pengawasan Pengelolaan Dana Desa Oleh Badan Permusyawaratan Desa di Desa Dewasari Kecamatan Cijeungjing Kabupaten Ciamis. *Lembaga Pengembangan Kinerja Dosen*, 1(3). <https://doi.org/10.62383/sosial.v1i3.593>
- Dwita, P. B. (2022.). *Implementasi Prinsip Check And Balance Antara Badan Permusyawaratan Desa Dan Pemerintah Desa Bukit Kemuning Dalam Pembuatan Peraturan Desa Berdasarkan Uu Nomor 6 Tahun 2014 Dalam Perspektif Siyashah Dusturiyah*. Riau : UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SULTAN SYARIF KASIM .
- Fatimah, H. (2025). Analisis Konseptual Fungsi Legislasi BPD dalam Pembentukan Peraturan Desa Berdasarkan UU Desa. *Public Service and Governance Journal* 6.2, 425-435.
- Hartono, H. (2024). Pengaturan Masa Jabatan Kepala Desa Dalam Perspektif Konstitusi Dan Demokrasi. *Jurnal Intelek Insan Cendikia* 1.6, 2161-2169.
- Indah, R. M. (2025). Penemuan Hukum Sebagai Implementasi Teori Hukum Dalam Menjawab Kekosongan Norma. *Media Hukum Indonesia*, 2025, Vol. 3, 108-120.
- Kahar, A. (2023). Praktik Good Governance Dana Desa Dalam Pembangunan Infrastruktur. *Jurnal Ekonomi Kreatif Indonesia* 1.2 , 129-143.
- Mohlis, M. (2025). *Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa dalam Undang-undang No 3 Tahun 2024 tentang Desa Perspektif Fiqh Siyashah*. Jember: Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq.
- Pambudhi, H. D. (2023). Tinjauan Diskursus Perpanjangan Masa Jabatan Kepala Desa Berdasarkan Ajaran Konstitusionalisme. *Wijaya Putra Law Review* 2.1, 25-46.
- Posumah, B. L. (2025). Tinjauan Yuridis Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Bersama Kepala Desa dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Desa. *Lex Privatum*.
- Prabowo, A. (2024). Tinjauan hukum: hubungan kerja kepala desa dan badan permusyawaratan desa berdasarkan uu no. 6 tahun 2014 tentang desa. *Jurnal Hukum Ius Publicum* 5.1 (2024): 106-122., 106-122.
- Purba, L. S. (2025). Profesionalisme Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pemerintahan Desa di Desa Pakkat Hauagong Kecamatan Pakkat Kabupaten Humbang Hasundutan. *SAJJANA: Public Administration Review* 3.02, 1-13.
- Rudiansyah. (2026). Efektivitas Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Pelaksanaan Pendataan Bantuan Langsung Tunai Desa Ciomas. *DEMOKRASI* 6.1 .

Yosua Oktoriardo Loda, et al. (2024). Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Serta Hambatannya di Desa Tana Rara Kecamatan Loli Kabupaten Sumba Barat. *Jurnal Hukum dan Sosial Politik*, 2(3). <https://doi.org/10.59581/jhsp-widyakarya.v2i3.3538>