

## FUNGSI LEGISLATIF DESA PASCA REFORMASI

(Telaah Kritis atas UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6/2014 tentang Desa)

**Riza Multazam Luthfy<sup>1</sup>**

Balenharjo RT. 15 RW. 02, Balen, Bojonegoro, Jawa Timur

E-mail: rizamultazamluthfy@gmail.com

### Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui fungsi legislatif desa pasca reformasi. Berdasarkan data sejarah serta telaah kritis atas UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6/2014 tentang Desa, dapat disimpulkan bahwa fungsi legislatif desa pasca reformasi mengalami pasang surut. BPD 1999 memiliki fungsi yang demikian dominan, sehingga pemerintahan desa berjalan timpang. Fungsi BPD 2004 dipreteli sedemikian rupa, sehingga eksekutif desa bisa menjalankan kehendaknya tanpa adanya pengawasan. Adapun BPD 2014 dibekali dengan fungsi kontrol, sehingga diharapkan mekanisme checks and balances di pemerintahan desa bisa diwujudkan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fungsi BPD 1999 sangat dominan, fungsi BPD 2004 mengalami penurunan, sedangkan fungsi BPD 2014 diletakkan secara berimbang.

Kata kunci: fungsi, BPD.

### Abstract

*This paper aims to determine the function of village legislative at post-reform. Based on historical data as well as critical analyzes of UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, and UU No. 6/2014 tentang Desa, it can be concluded that the function of village legislative at post-reform is ups and downs. BPD 1999 has such a dominant function, so that the village government is unbalanced. The function of BPD 2004 is stripped down, so that the village executive can run his will without any supervision. The BPD 2014 is equipped with control function, so that the expected mechanism of checks and balances in village governance can be realized. Thus, it can be said that the function of BPD 1999 is dominant, the function of BPD 2004 decreased, while the function of BPD 2014 is placed in a matched.*

*Keywords: function, BPD.*

---

<sup>1</sup> Peminat kajian demokrasi lokal. Alumnus Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.

## A. PENDAHULUAN

Desa merupakan kawasan di mana di dalamnya tersimpan bergelimang kekayaan alam yang luar biasa, seperti air, tanaman, hutan, tambang, dan lain-lain.<sup>2</sup> Dahulu kala, sumber daya alam yang tersedia di desa digunakan oleh penduduk setempat untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, tanpa harus melakukan eksploitasi yang membawa dampak buruk.

Sayangnya, Pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru bercorak sentralistis, sehingga kurang memberikan perhatian dan tempat yang layak bagi desa. Bahkan, hak-hak desa yang semestinya disalurkan justru dikebiri oleh beberapa kepentingan.

Pelemahan terhadap demokrasi desa dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa<sup>3</sup>, di mana masyarakat desa bukan diberdayakan (*empowerment*), melainkan lebih dibudidayakan/diperlemah.

Gejala pelemahan yang bisa dilihat di antaranya yaitu fungsi mengatur (legislatif) pada desa semakin berkurang. Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang tercantum dalam undang-undang tersebut tidak menunjukkan adanya substitusi atau peningkatan keberadaan Rembug Desa.<sup>4</sup>

Runtuhnya rezim Orde Baru tahun 1998 menjadi momen penting atas perombakan pemerintahan lokal. Pada era reformasi ini, desentralisasi, demokratisasi, dan pembentukan *good governance* diangkat menjadi isu utama perubahan politik negara. Bukan saatnya lagi daerah diatur-atur sedemikian rupa

<sup>2</sup> Heri Kusmanto, et. al., *Desa Tertekan Kekuasaan*, Cetakan Pertama, Medan: Bitra Indonesia, 2007, hlm. iv. Peneliti sengaja mengutip pengertian desa secara umum dengan pertimbangan bahwa dalam konteks ini, pengertian-pengertian lain tentang desa kurang mampu menggambarkan realitas sosial sesungguhnya. Definisi desa berdasarkan undang-undang, misalnya, ternyata lebih merefleksikan kondisi politik yang terjadi. Tarik ulur kepentingan dalam proses legislasi memiliki implikasi serius terhadap produk undang-undang. Dengan demikian, boleh jadi, definisi desa, dalam satu undang-undang lebih berpihak pada penguasa, sedangkan dalam undang-undang lain merepresentasikan kepentingan rakyat. Sebagai contoh, definisi desa, dalam UU/6 2014 tentang Desa menjadikan desa berfungsi ganda: *self-governing community* dan *local self government*, karena lahir dari desakan dan tuntutan masyarakat desa yang semakin kritis. Sedangkan dalam UU/1979 tentang Pemerintahan Desa, desa diposisikan sebagai *local state government*. Hal ini disebabkan undang-undang UU/1979 diterbitkan pada masa pemerintahan otoriter yang cenderung mengatur desa dengan skema *top-down*. Bandingkan pengertian desa yang dikutip peneliti dengan beberapa literatur lain, seperti: “.....kelompok solider yang mempunyai kepekaan tinggi terhadap identitas kolektif”. Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, Cetakan Pertama, California: Stanford University Press, 1988, hlm. 208. “gabungan dari relasi-relasi interpersonal dan praktek-praktek kebudayaan....” Erna Melanie DuPuis, Peter Andergeest (ed), *Creating the Countryside: The Politics of Rural and Enviromental Discourse*, Cetakan Pertama, Philadelphia: Temple University Press, 1996, hlm. 289. atau “kelompok utama yang memerankan diri sebagai kontrol sosial...” Adrian C. Mayer, *Caste and Kinship in Central India: A Village and Its Region*, Cetakan Kelima, California: University of California Press, 1973, hlm. 269. Meskipun sebagian literatur di atas bersifat “*case study*” (di beberapa negara), peneliti menganggap pengertian-pengertian desa di dalamnya perlu dijadikan bahan perbandingan dengan literatur-literatur di Indonesia yang berbicara tentang desa.

<sup>3</sup> LN 1979 No.56, TLN No. 3153

<sup>4</sup> Taliziduhu Ndraha, *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Cetakan Kedua, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm. 158

oleh pemerintah pusat. Daerah berhak memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk mengembangkan dirinya sendiri, tanpa menunggu instruksi dari pemerintah pusat.

Euforia pembebasan yang bergaung rupanya menjangkiti desa yang menuntut agar demokrasi lokal bisa dirasakan.<sup>5</sup> Tuntutan masyarakat desa dijawab pemerintah pusat dengan menerbitkan UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah,<sup>6</sup> yang di dalamnya mengatur Badan Perwakilan Desa (BPD).<sup>7</sup> Dalam Pasal 104 disebutkan, Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai beberapa fungsi, yaitu mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Selanjutnya Pasal 105 menuturkan: “(1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. (2) Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. (3) Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. (4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.”

Dengan Pasal di atas, terbuka arena baru bagi demokrasi desa. Kehadiran BPD merupakan bentuk kritik terhadap keberadaan LMD, yang dinilai telah menutup secara perlahan-lahan pintu demokrasi di desa. Masyarakat, meskipun terbatas, ikut terlibat dalam pembentukan BPD. Berlainan dengan LMD di mana anggotanya ditunjuk langsung oleh lurah. Jika LMD merupakan lembaga korporatis yang dipimpin secara *ex officio* oleh kepala desa, sehingga dominasinya tampak begitu kentara. Adapun setelah lahirnya BPD, kepala desa diposisikan sebagai eksekutif yang terpisah dengan lembaga legislatif, yakni BPD.<sup>8</sup> Jika LMD selalu di bawah kendali Kepala Desa, karena antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif tidak terpisah, maka BPD merupakan

---

<sup>5</sup> Meski demokratisasi membawa angin segar, akan tetapi ia juga mempunyai imbas buruk, di antaranya yaitu sejumlah gerakan sosial berlomba-lomba untuk berubah menjadi gerakan politik praktis, yang lebih berorientasi pada kekuasaan. Sebagai misal, kelompok petani tembakau lokal di wilayah Klaten dan bekas Keresidenan Surakarta, di mana sebelumnya sudah terorganisir dengan rapi, justru buyar paska reformasi politik nasional memperkenankan kembali kebebasan berpendapat dan berserikat yang cenderung sangat liberal, antara lain, diperbolehkannya membentuk partai-partai lokal untuk diikutsertakan dalam pemilihan umum baik tingkat lokal maupun nasional. Banyak di antara aktivis serikat petani tembakau tersebut mencalonkan diri menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bahkan sebagian dari mereka maju sebagai calon kepala pemerintahan daerah, terutama pada tingkat kabupaten, sehingga waktu dan potensi mereka pun akhirnya dikuras habis demi bersaing di kancah perpolitikan dan mengorbankan kepentingan kelompok. Lihat Nurhadi Sirimorok, *Merdesa: Jatuh Bangun Membangun Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Insist Press, 2010, hlm. 29-30

<sup>6</sup> LN 1999 No.60, TLN No. 3839

<sup>7</sup> Madekhan Ali, *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*, Cetakan Pertama, Malang: Averroes Press, 2007, hlm. 99

<sup>8</sup> Ade Chandra, et. al., *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahan 40 Tahun STPMD “APMD”*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press, 2005, hlm. 230

institusi yang berhak mengontrol dan meminta pertanggungjawaban Kepala Desa.<sup>9</sup>

Beberapa domain kekuasaan yang berpindah dari tangan lurah ke BPD di antaranya yaitu: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) oleh lurah dan BPD secara bersama-sama; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD, seperti penyusunan APBDes dan pelelangan tanah kas desa; (3) rekrutmen perangkat desa yang mulanya dikendalikan oleh lurah dan pegawai kecamatan maupun kabupaten dialihkan ke BPD.<sup>10</sup>

Dengan UU 22/1999, penguatan demokrasi desa betul-betul kelihatan, sementara pelemahan terhadap kekuasaan dan patronase Kepala Desa juga dilakukan. Dulu, terdapat pengendalian desa di bawah kendali pejabat lebih tinggi. Sebagai imbalan atas pengabdian pada atasannya, Kepala Desa diberikan keleluasaan menjalankan desa. Lahirnya BPD memberikan corak lain, karena dapat mengambil keputusan secara mandiri atas prioritas kebutuhan desa.<sup>11</sup>

Di satu sisi, BPD memberikan sumbangan atas terwujudnya demokrasi desa. Ruang kontrol dan keseimbangan kekuasaan di desa jadi lebih terbuka dengan hadirnya BPD. Mengingat, bahwa sebelumnya lurah leluasa memonopoli keputusan desa, sekarang bisa berbagi dengan BPD yang memungkinkan tekanan-tekanan dari publik kepada lurah semakin melemah. Kehadiran BPD di beberapa desa membuat lurah bekerja lebih transparan dan bertanggungjawab.<sup>12</sup>

Di sisi lain, ternyata BPD kurang memberikan sumbangan berarti terhadap pelebagaan demokrasi desa. Desa memiliki masalah baru sebab lembaga perwakilan tersebut menjalankan kewenangannya secara kebablasan. Tidak sedikit kepala desa yang melaporkan bahwa mereka telah "didzalimi". Ketegangan seperti ini juga kerap disulut oleh Kepala Desa yang khawatir kehilangan kekuasaan dan enggan berbagi kekuasaan dengan BPD.<sup>13</sup> Hal ini dikarenakan begitu besarnya porsi kekuasaan BPD, dimana masyarakat desa tidak tahu bagaimana mengelolanya.

Kinerja BPD juga masih dilingkupi dengan problem-problem kontradiktif, seperti: persoalan legal formal, basis sosial anggota BPD, dinamika internal, interaksinya dengan pihak-pihak luar, dan peran BPD yang belum begitu kelihatan. Hal ini diperparah dengan problem elitisme yang belum berakhir. Sebagaimana DPRD, ternyata BPD hadir sebagai bentuk oligarki elit yang kurang peka terhadap kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, UU 22/1999 hanya

---

<sup>9</sup> AAGN Ari Dwipayana, et. al., *Membangun Good Goovernance di Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: IRE Press, 2003, hlm. ix

<sup>10</sup> Ade Chandra, et. al., *Manifesto... op.cit*, hlm. 230-231

<sup>11</sup> R. Yando Zakaria, *Merebut Negara: Beberapa Catatan Reflektif tentang Upaya-upaya Pengakuan, Pengembalian dan Pemulihan Otonomi Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Lapera bekerjasama dengan Karsa, 2004, hlm. xvii

<sup>12</sup> Ade Chandra, et. al., *Manifesto... op.cit*, hlm. 231

<sup>13</sup> Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 267

menggeser posisi otoritarianisme dari pusat (Jakarta) ke daerah-daerah di seluruh Indonesia.<sup>14</sup>

Setelah pemerintah mengganti UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah,<sup>15</sup> demokrasi desa belum menunjukkan perubahan berarti. Undang-undang ini menetapkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai pengganti dari BPD 1999.<sup>16</sup> Alih-alih mengatasi problem lama, undang-undang ini justru membawa problem baru. Rupanya peralihan nama dari “Perwakilan” menjadi “Permusyawaratan” memiliki implikasi yang serius. Berbagai kewenangan BPD 1999 dipreteli, sehingga kedudukan BPD 2004 tidak jauh berbeda dengan LMD, meskipun pembentukannya dilakukan dengan melibatkan warga desa secara langsung.<sup>17</sup>

Dalam Pasal 209 UU 32/2004 disebutkan bahwa BPD 2004 hanya mempunyai fungsi menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, dua fungsi sebelumnya dalam Pasal 104 UU 22/1999 yaitu mengayomi adat istiadat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa dihapuskan.

Sebenarnya secara substansi, UU 32/2004 adalah reinkarnasi dari UU 5/1979 yang menempatkan desa selaku kepanjangan tangan negara, dengan menetapkan beberapa ketentuan yang mengantarkan negara bisa secara semena-mena memaksa hadir dengan porsi yang berlebihan. Bagaimana tidak? Desa yang sebelumnya merupakan pemerintahan otonom berubah menjadi unit administrasi semata.<sup>18</sup>

Problematika yang dihadapi BPD 2004 mengakibatkan masyarakat desa maupun pemerhati demokrasi lokal mendesak pemerintah untuk segera merevisi UU 32/2004. Lebih jauh, agar desa mendapatkan perhatian lebih intens, maka seyogyanya undang-undang tentang desa diatur tersendiri. Pemerintah pun mengabdikan desakan tersebut dengan menerbitkan UU 6/2014 tentang Desa.<sup>19</sup>

Dalam undang-undang baru tersebut ditetapkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Bila dibandingkan dengan legislatif desa tahun 2004, nomenklatur legislatif desa baru tetap sama. Namun demikian, posisinya berubah. Jika BPD 2004 merupakan unsur penyelenggara pemerintahan, maka BPD 2014 dikukuhkan menjadi lembaga desa. Dari fungsi hukum berubah menjadi fungsi politis. Selain itu, daya tawarnya juga meningkat, karena dibekali fungsi pengawasan terhadap

---

<sup>14</sup> Sebenarnya masih ada enam lagi hasil pengamatan umum atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Akan tetapi, penulis hanya mengutip satu di antara ke tujuh poin. Untuk lebih jelasnya lihat Syamsuddin Haris, et. al., *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Jakarta: LIPI Press, 2006, hlm. 59-60

<sup>15</sup> LN 2004 No.125, TLN No.4437

<sup>16</sup> Selanjutnya, untuk memudahkan penyebutan, UU 22/1999 disebut BPD 1999 BPD UU 32/2004 disebut BPD 2004, sedangkan UU 6/2014 disebut BPD 2004

<sup>17</sup> Tarli Nugroho, *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Satunama, 2007, hlm. 104

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 104

<sup>19</sup> LN 2014 No.7, TLN No.5495

pemerintah desa. Sebuah fungsi yang tidak ditemukan pada BPD 2004. Dengan fungsi ini, diharapkan BPD 2014 lebih kritis dalam menyikapi kebijakan pemerintah desa.

Dari segi rekrutmen, boleh dibilang BPD 2014 lebih baik daripada BPD 2004. Berdasarkan UU 6/2014 Pasal 56 Ayat 1, anggota BPD 2014 merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Sedangkan anggota-anggota BPD 2004 ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Dengan perubahan tersebut, diharapkan kongkalikong antar elit-elit desa tidak terulang. Selain tentu saja legislatif desa harus diisi oleh orang-orang berkompeten yang benar-benar merupakan representasi masyarakat desa.

Dari telaah sejarah dan beberapa undang-undang yang mengatur tentang desa, menunjukkan bahwa bobot demokrasi desa selalu mengalami perubahan. Gejala yang bisa dilihat di antaranya yaitu fungsi mengatur (legislatif) yang melekat pada desa semakin berkurang.

Memperhatikan latar belakang di atas, penulis ingin mengkaji fungsi legislatif desa menurut perundang-undangan. Agar lebih fokus, penulis mengkhususkan pada undang-undang tentang desa yang terbit pasca reformasi, yaitu UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6/2014 tentang Desa).

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Fungsi Badan Perwakilan Desa (BPD) Berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah**

Pasal 104 UU No. 22/1999 menyebutkan, “Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.”

Frase “Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain” dalam pasal ini secara tersirat memberikan keleluasan, kebebasan, kelonggaran bagi setiap desa untuk menyematkan nama apa saja bagi lembaga legislatifnya. Di sini ada semacam upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan demokratisasi. Apalagi dalam Pasal 35 ayat 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (selanjutnya disebut Kepmendagri No. 64/1999) disebutkan, “BPD sebagai Badan Perwakilan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.”

Betapapun hanya sekadar penentuan nama, hal tersebut mempunyai dampak yang besar dan pengaruh signifikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sudah banyak contoh kasus yang menerangkan bahwa penyeragaman nama lembaga atau kesatuan masyarakat oleh pemerintah dapat dengan mudah membuat rakyat menjadi berang, menimbulkan pergolakan dan protes di berbagai

tempat. Seperti halnya terjadi kecelakaan sejarah, ketika pemerintah dengan sengaja mengadakan penyeragaman terhadap desa di seluruh Indonesia dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Tentu saja perlakuan pemerintah yang seenaknya menghapus keanekaragaman desa di berbagai penjuru daerah menyulut aksi perlawanan dari berbagai pihak, terutama para *stakeholders* dan kepala adat yang merasa dirugikan. Mereka menganggap bahwa dengan penyeragaman tersebut, pemerintah seolah meletakkan diri sebagai pihak yang serba tahu-menahu dengan urusan rakyat dan menganggap bodoh rakyat, hingga untuk sekadar nama harus ditentukan. Bahkan, lebih dari itu, dalam kadar tertentu, mereka merasa harga diri mereka telah diinjak-injak sedemikian rupa, karena apa yang sebenarnya menjadi hak mereka ternyata direbut begitu saja oleh pemerintah.

Kehendak pemerintah untuk menyematkan nama desa tanpa memperhatikan esensi atau beragam nilai yang dikandung suatu perbedaan dalam perjalanannya merusak tatanan sosial dan kebudayaan yang sudah berakar bertahun-tahun. Apa yang dibangga-banggakan oleh kesatuan masyarakat nyatanya harus hilang, demi menuruti kemauan pemerintah. Kekhasan yang dimiliki oleh mereka akhirnya terpaksa dikorbankan dalam rangka menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap perintah dari ‘atasan’ adalah sesuatu yang mutlak dan tidak boleh dibantah. Efisiensi yang menjadi tujuan awal pemerintah mengeluarkan kebijakan ini rupanya tidak berhasil dicapai. Akibatnya, muncul kecaman keras yang menyatakan bahwa pemerintah-dalam hal ini Orde Baru-telah berlaku sewenang-wenang dan bertindak secara serampangan dan destruktif.

Contoh lainnya yaitu inisiatif Gus Dur mengembalikan nama Papua untuk Irian Jaya. Meskipun terlihat remeh, namun apa yang dilakukan Presiden keempat tersebut benar-benar telah membesarkan hati warga Papua. Dengan begitu, persoalan-persoalan politik dan sosial pada waktu itu mampu sedikit demi sedikit diredam hanya dengan menuruti apa kemauan mereka. Pendekatan budaya yang dilakukan Gus Dur telah turut serta meredam keinginan masyarakat Papua yang ingin melepaskan diri dari Indonesia.

Dengan kebebasan ini, ada kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah kepada desa untuk turut menentukan masa depan mereka sesuai dengan kemampuan dan kreatifitas yang dimiliki. Selain bermanfaat dalam membentuk rasa percaya diri bagi masyarakat desa, sudah barang tentu hal tersebut dalam perjalanannya akan menjadikan mereka semakin mandiri dan tidak menggantungkan diri kepada pemerintah. Hal ini dalam rangka melaksanakan proses demokratisasi dengan sebaik-baiknya, di mana kebebasan merupakan salah satu prinsip demokrasi yang berlaku universal.

Fungsi BPD 1999 sesuai Pasal 104 UU No. 22/1999 yaitu ”mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.”

Fungsi pertama: mengayomi adat istiadat diperjelas dengan Pasal 36 ayat 1 Kepmendagri No. 64/1999, "mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan." (poin a).

Kenyataannya, dengan ketentuan ini, BPD 1999 tidak lantas bisa menjalankan fungsinya dengan maksimal. Nampaknya, apa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tidak selalu mudah untuk dipahami, apalagi dioperasionalkan. Bahasa hukum sering kali menimbulkan beragam tafsir, sehingga dapat menimbulkan praktik yang berbeda. Tak ayal, bisa jadi timbul praktik yang jauh dari semangat undang-undang. Sebagai contoh, para anggota BPD 1999 mengalami kebingungan ketika memahami (sekaligus menerapkan) fungsi mengayomi adat-istiadat yang dirumuskan dalam UU. Di daerah-daerah yang masih kental dengan adat lokalnya, fungsi ini tidak terlalu relevan karena adat bukanlah urusan parlemen lokal yang dibentuk oleh negara. Di Sumatera Barat, adat bukan menjadi urusan Badan Perwakilan Nagari, melainkan urusan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Majelis Adat dan Syarak. Karena itulah, dalam rangka memberdayakan BPD 1999, tidak cukup kiranya berpedoman pada kerangka regulasi. Harus ada *beyond* pada UU, dengan masuk pada teorisasi yang lebih luas dan membumi pada konteks empirik. Tak heran, jika terdapat peraturan yang kurang relevan dengan konteks lokal, maka bisa dengan mudah melahirkan masalah serius dalam implementasinya.<sup>20</sup>

Fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dijelaskan dengan ketentuan Kepmendagri No. 64/1999 poin d, "menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang."

Fungsi ini sangat tergantung dengan seberapa besar tingkat kekritisannya masyarakat. Apabila masyarakat bersedia seintens mungkin untuk menyampaikan keinginan mereka, maka tentu akan mempermudah BPD 1999 dalam menjalankan perannya. Karena pada dasarnya, posisi BPD 1999 memungkinkan rakyat untuk ikut serta terlibat dalam proses pengambilan beberapa kebijakan desa.<sup>21</sup> Karena, otonomi daerah dan demokratisasi telah membuka ruang politik bagi warga untuk aktif dalam proses pemerintahan.<sup>22</sup> Juga sebaliknya. Apabila BPD 1999 mampu menyerap dengan tangkas sejumlah aspirasi masyarakat, maka timbul harapan besar kehidupan di desa akan berjalan dengan lancar dan tertib. Dengan penyampaian aspirasi masyarakat oleh BPD 1999 itulah, pemerintah desa akan menindaklanjuti apa yang ingin diwujudkan dalam kehidupan desa. Jadi,

---

<sup>20</sup> Sutoro Eko, *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press, 2004, hlm. 313-314

<sup>21</sup> Christina, et. al, *Jaman Daulat Rakyat: dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001, hlm. 224

<sup>22</sup> Hans Antlov, *Exemplary Centre, Administrative Periphery Rural Leadership and the New Orde in Java*, Terjemah, Pujo Semedi, *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2003, hlm. 365

hubungan BPD 1999 dengan masyarakat tidak bisa dipisahkan antara satu dengan lainnya. Pembaruan eksistensi lembaga legislatif desa pasca reformasi perlu disambut dengan cara memaksimalkan perannya. Mengutip pendapat Hans Antlov:<sup>23</sup>

*“BPD diciptakan pemerintah untuk memperdalam dan meragamkan pendapat-pendapat masyarakat desa. Suara warga akan menyeimbangkan kekuasaan kepala desa yang di masa lalu sangat kuat. Akan tetapi, melibatkan rakyat belum merupakan langkah yang memadai. Kita juga perlu melihat dari dekat siapa saja yang terlibat dan bagaimana keterlibatan mereka dijalankan: siapa yang mengatur dan menguasai agenda BPD? Bagaimana keputusan-keputusan BPD dicapai? Apabila elit desa saja yang berpartisipasi di dalam forum baru ini dan apabila kaum miskin dan kaum terpinggir yang hadir dalam pertemuan bersikap pasif di deretan belakang mengikuti pimpinan para patron, maka tidak banyak hal yang bisa diperoleh.”*

Lemahnya partisipasi masyarakat dan kurangpedulian mereka terhadap jalannya pemerintahan desa menjadi latar belakang mengapa LKMD masih dipertahankan.<sup>24</sup> Di sejumlah kabupaten di Propinsi Sumatera Utara, LKMD sengaja dipertahankan, sebab didaulat sebagai wadah aspirasi desa. LKMD juga dianggap fungsional dalam membentuk atau menentukan kebijakan-kebijakan desa, walaupun terbukti bias elit desa.<sup>25</sup> Selain itu, timbul dugaan bahwa dengan mempertahankan lembaga tersebut, Kepala Desa tetap mempunyai dukungan kekuatan dalam mengimbangi BPD 1999.<sup>26</sup>

Adapun formalisme pada BPD 1999 cenderung menambah daftar panjang bias elit desa dalam demokrasi delegatif (demokrasi perwakilan). Kemampuan BPD 1999 dalam menggalang perbincangan dengan masyarakat desa menjadi persoalan tertentu. Inilah yang mengakibatkan apresiasi BPD 1999 belum tentu dapat diterima dan menjadi keinginan rakyat, sehingga terlebih dahulu harus dibicarakan dalam forum bersama.<sup>27</sup>

Boleh disimpulkan, apabila yang terjadi dalam suatu desa yaitu penganaktirian terhadap warga desa, maka proses pemberdayaan masyarakat dinyatakan gagal. Mengingat unsur utama dari proses pemberdayaan masyarakat yaitu pemberian kewenangan dan pengembangan kapasitas masyarakat.<sup>28</sup> Jadi, apabila ada kelas sosial dalam suatu desa kurang memiliki dua unsur tadi, maka bisa dikatakan mereka berada pada posisi marginal.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 374

<sup>24</sup> Heri Kusmanto, et. al., *Desa... op.cit.*, hlm. 47

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 46-47

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 47

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 46

<sup>28</sup> Soetomo, *Pemberdayaan Masyarakat: Mungkinkah Muncul Antitesisnya?*, Cetakan Pertama Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 88

Fungsi membuat peraturan Desa diperjelas dengan Kepmendagri No. 64/1999 poin b, “legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa.”

Lahirnya UU No. 22/1999 membawa perubahan yang signifikan. Oleh pemerintah pusat desa diberi kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang harus melekat pada desa dalam posisinya sebagai pemerintahan lokal (*local-self government*). Kewenangan devolutif tersebut di antaranya berbentuk kewenangan pembuatan Perdes. Hal yang tidak ditemui ketika Orde Baru berkuasa.<sup>29</sup>

Sayangnya, kewenangan ini kurang dapat dimaksimalkan. Dalam membuat Perdes, kinerja BPD 1999 diwujudkan hanya sebagai respons terhadap Perda yang disusun oleh kabupaten. Fenomena ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa lahirnya BPD 1999 selalu berhubungan dengan Perda. Oleh karena itu, Perda beserta juklak dan juknisnya menjadi referensi utama bagi BPD 1999 dalam mencetuskan keputusan. Tampaknya belum ada keinginan untuk mengajak serta masyarakat dalam proses pembuatan keputusan. Yang sering dilaksanakan hanyalah sebatas sosialisasi Rancangan Peraturan Desa (Raperdes), dengan memberitahukan isi Raperdes yang sebelumnya dirancang bersama kepala desa tersebut kepada masyarakat, khususnya ketua RT dan tokoh masyarakat lainnya. Sayangnya, yang terjadi justru sosialisasi tersebut cenderung bias elit, sebab tidak membuka masukan dan perdebatan secara luas. Boleh dikatakan, Eksistensi BPD 1999 tiada lain sebagai oligarki elit, yang lebih berkiblat dan mementingkan urusan negara ketimbang kepentingan masyarakat. Hal ini diperparah dengan kekurangtanggapan dan kekurangkritisian masyarakat terhadap problematika yang dihadapi, baik terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa maupun masalah-masalah sosial-ekonomi kemasyarakatan sehari-hari.<sup>30</sup>

Adapun fungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa dirinci dalam Kepmendagri No. 64/1999 poin c, “pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa.”

Dengan adanya ketentuan Pasal 104 UU No. 22/1999, yang diperkuat dengan Kepmendagri No. 64/1999 poin c, maka selain ditunjuk sebagai pembuat undang-undang (legislatif) pada level desa, BPD 1999 juga ditempatkan selaku penyambung lidah masyarakat, karena mendapat kepercayaan untuk menyampaikan pendapat dan keinginan mereka dalam rangka mengupayakan kesejahteraan. Lebih dari itu, pengawasan terhadap Pemerintahan Desa, agar kinerja Kepala Desa beserta perangkatnya bisa maksimal dan terarah, juga tercakup dalam wewenang BPD 1999. Bila dibandingkan dengan LMD, maka lembaga produk Orde Baru tersebut berada dalam posisi yang pasif serta tidak

<sup>29</sup> Gregorius Sahdan (ed.), *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press, 2005, hlm. 122

<sup>30</sup> R. Widodo Triputro (ed.), *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press, 2005, hlm. 292

bisa leluasa dan mandiri dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Karena kekuasaannya digabung dengan lembaga eksekutif (kepala desa), maka apa saja yang menjadi pertimbangan dan keputusannya selalu di bawah kendali Kepala Desa. Adapun BPD 1999 merupakan institusi yang dibekali dengan hak untuk mengontrol dan meminta pertanggungjawaban Kepala Desa. Sehingga dapat dikatakan, di samping mendapat kesempatan untuk turut serta dalam membuat kebijakan, BPD 1999 juga memperoleh kehormatan untuk mengawasi apakah kebijakan yang dibuat dan dirancang benar-benar dilaksanakan atau tidak. Dengan demikian, peran BPD 1999 bisa menyentuh hingga tataran evaluasi.

Di sinilah peran BPD 1999 menjadi lebih kuat dan signifikan dalam rangka membela dan memperjuangkan kepentingan rakyat. Pemerintah Desa, dalam hal ini Kepala Desa beserta perangkatnya, tidak bisa berlaku sewenang-wenang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Baik Peraturan Desa (Perdes), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), maupun Keputusan Kepala Desa mendapat kawalan ketat dari BPD 1999. Apabila sedikit saja terjadi penyelewengan, maka akan mendapat 'peringatan' ataupun 'teguran' dari BPD 1999. Jadi, dengan adanya BPD 1999, diharapkan Pemerintah Desa dapat menjalankan Pemerintahan Desa dengan sebaik-baiknya.

Jikalau ternyata setelah mendapatkan peringatan, Kepala Desa masih bersikap acuh tak acuh, bahkan bersikap tidak adil, diskriminatif dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, BPD 1999 dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa (Pasal 17 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2) kepada Bupati, karena dianggap telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 103 UU No. 22/1999 ayat 1 dan 2). Dengan demikian, BPD 1999 berhak mengusulkan atas ketidakloyalan Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa serta melengserkan jabatannya apabila jelas-jelas terbukti menyalahi garis yang telah ditentukan.

Dalam hal pengawasan terhadap jalannya Perdes, maka terdapat kemudahan bagi BPD 1999 untuk mengetahui sejauh mana Kepala Desa menggunakan kapasitasnya sebagai lembaga eksekutif desa. BPD 1999 juga akan mengevaluasi implementasi Perdes, apakah sudah berhasil dalam praktek sebagaimana yang diharapkan sebelumnya atau baru sekadar formalitas belaka. Posisi strategis BPD 1999 dalam mengawal Perdes tidak terlepas dari kedudukan BPD 1999 selaku lembaga legislatif desa yang berfungsi menetapkan Perdes bersama dengan Kepala Desa (Pasal 105 UU No. 22/1999 ayat 3).

Demikian juga dalam hal pengawasan terhadap APBDes. Bukan merupakan hal yang sulit bagi BPD 1999 untuk menilai apakah dalam penetapan APBDes terdapat kebocoran, penyalahgunaan, penggelapan, korupsi, atau sudah dialokasikan sesuai perencanaan. Mengingat, setiap tahunnya BPD 1999 selalu terlibat dalam penetapan APBDes (Pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 3) juga dalam penentuan tata cara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa (Pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 5).

Adanya fungsi kontrol BPD 1999 terhadap pemerintah desa mengharuskan kepala desa memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui BPD 1999 (Pasal 102 poin a). Pertanggungjawaban Kepala Desa yang ditolak oleh BPD 1999 harus disempurnakan dan dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari disampaikan kembali kepada BPD 1999 (Pasal 19 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 1). Lebih lanjut, pertanggungjawaban Kepala Desa yang telah disempurnakan ternyata ditolak untuk kedua kalinya, maka BPD 1999 dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati. (Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2).

Dengan demikian, BPD 1999 dipercaya sebagai representasi rakyat yang berhak menilai sejauh mana tingkat keberhasilan yang dicapai oleh pemerintah desa. Dengan mata BPD 1999-lah rakyat bisa mengerti apakah kepala desa yang dipilih benar-benar telah berupaya sekuat tenaga untuk menyejahterakan masyarakat, menjalankan amanah dengan jujur dan adil, mengutamakan kepentingan umum, ataukah justru bersikap egois dengan membela kepentingan orang-orang berkelas sosial tinggi serta mengkhianati kepercayaan yang dititipkan kepadanya.

## **2. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Berdasarkan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Pasal 209 UU No. 32/2004 menyebutkan, “Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.”

Sesuai ketentuan di atas, maka fungsi BPD 2004 yaitu menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam menjalankan fungsi penetapan peraturan desa (Perdes) bersama kepala desa, BPD 2004 cenderung elitis, karena rancangan Perdes tidak berangkat dari proses artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Bahkan, kerap kali ditemukan pembuatan Perdes dilakukan dengan tergesa-gesa dan menjiplak Perdes dari desa lain. Dengan demikian, alih-alih menghasilkan Perdes yang partisipatif, kinerja BPD 2004 hanya mampu melahirkan Perdes yang kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Itulah mengapa kebijakan desa yang dihasilkan lebih bersifat elitis, ketimbang partisipatif.

Forum yang lebih egaliter dan partisipatif terkadang justru ditemukan dalam kelompok-kelompok sosial sektoral semisal kelompok tani dan pengrajin. Hal ini disebabkan homogenitas dalam komponen dan kepentingan mereka serta tidak adanya jenjang vertikal. Pada awalnya, kelompok ini bergerak ke dalam dengan mengimplementasikan demokrasi internal. Namun sebab adanya dorongan dari pihak tertentu, maka mereka pun akhirnya mau menyampaikan problem dan aspirasi kepada pihak pemerintah desa, meski tidak semuanya direspons secara serius.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 299

Dalam fungsinya menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, seharusnya BPD 2004 menjadi corong bagi apa yang menjadi impian dan harapan masyarakat. Setiap anggota BPD 2004 dituntut mampu membuka lebar-lebar telinga demi mendengarkan keluhan yang dirasakan oleh masyarakat, untuk selanjutnya disampaikan ke rapat atau forum bersama kepala desa. Bagaimana pun juga, posisi BPD 2004 dalam pemerintahan desa mengharuskannya untuk peka dan bertindak cepat dalam merespons kehendak penduduk desa. Jangan sampai ada anggapan bahwa BPD 2004 cenderung acuh tak acuh dan kurang tanggap apabila ada masukan untuk pemerintahan desa. Apabila ditemukan suara-suara miring dari sebagian warga mengenai jalannya pemerintahan desa, harus disikapi dengan bijak. Hal ini merupakan bentuk kekritisian yang ditunjukkan oleh masyarakat, sehingga tidak layak jika seumpama anggota BPD 2004 menilai mereka kurang menaruh hormat pada aparat pemerintah desa. Sebab, apa yang mereka teriakkan kebanyakan berasal dari hati nurani terdalam. Dengan berani mengatakan kelemahan dalam pelaksanaan pemerintahan desa, berarti ada itikad baik untuk memberitahukan agar kelemahan tersebut segera diatasi.

Pemahaman BPD 2004 terhadap kepentingan masyarakat sekaligus penyalurannya kepada pemerintah desa menggambarkan adanya kepastian mengenai skema desentralisasi berbasis pada paham kerakyatan, atau dikenal dengan istilah desentralisasi kerakyatan. Menurut Dadang Juliantara,<sup>32</sup> konsepsi ini “menyadari sepenuhnya bahwa mengatur rumah tangga sendiri, sesuai dengan lokalitas dan partisipasi komunitas, adalah hak bawaan.....”

Penggantian nomenklatur Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berimplikasi serius, karena derajat wewenang lembaga legislatif desa tersebut semakin menurun. Berbagai kewenangan yang dimiliki BPD 1999 dipreteli sedemikian rupa, sehingga kedudukan BPD 2004 tidak jauh berbeda dengan LMD, meskipun pembentukannya dilakukan dengan cara musyawarah dan mufakat. Akhirnya, keterwakilan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di desa mengalami penurunan drastis. Hilanglah sebutan parlemen desa yang sebelumnya tersemat pada BPD 1999, karena BPD 2004 cenderung dikelompokkan sebagai badan desa, sebagai akibat dari digugurkannya beberapa wewenangnya.

Dengan ketentuan Pasal 209 UU No. 32/2004 akhirnya fungsi kontrol yang dimiliki lembaga legislatif desa sebagaimana diatur dalam Pasal 104 UU No. 22/1999 menjadi hilang. Wewenangnya berubah secara mendasar dan menjadi sangat terbatas. Peran BPD 2004 hanya terbatas pada pembuatan kebijakan, tanpa mempunyai hak untuk mengadakan pengawasan apakah kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Desa atau tidak. Implikasinya, daya *bargaining* BPD 2004 dalam pemerintahan desa kembali melemah seperti halnya LMD pada

---

<sup>32</sup> Dadang Juliantara, *Desentralisasi Kerakyatan*, dalam Dadang Juliantara, *Pembaruan Kabupaten: Arah Realisasi Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pembaruan, 2004, hlm. 103

masa Orde Baru. Meskipun kedudukannya sebagai lembaga legislatif dipisahkan dengan pemerintah desa yang berperan selaku lembaga eksekutif, akan tetapi BPD 2004 tidak lagi memiliki hak untuk mengontrol jalannya pemerintahan desa. Sebagai konsekuensinya, BPD 2004 tidak berhak meminta pertanggungjawaban Kepala Desa. Laporan pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Desa wajib disampaikan kepada Bupati/Walikota. Adapun BPD 2004 hanya menerima laporan keterangan LPJ tersebut (PP No. 72/2005 Pasal 15 ayat 2). Sesuai Penjelasan Pasal 15 ayat 4 PP No. 72/2005, kapasitas BPD 2004 membolehkannya untuk sekadar mengajukan pertanyaan-pertanyaan kritis atas laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa, tetapi tidak dalam kapasitas menolak atau menerima. Berbeda halnya dengan ketentuan UU No. 22/1999, di mana kepala desa diharuskan untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui BPD 1999 (Pasal 102). Ini menunjukkan bahwa lemahnya posisi BPD 2004 selaku unsur pemerintahan desa semakin nampak. Karena fungsi kontrolnya sudah hilang, maka BPD 2004 hanya berhak mengusulkan pemberhentian kepala desa apabila terbukti melanggar ketentuan undang-undang, yang disampaikan oleh Pimpinan BPD 2004 kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD 2004 (Pasal 17 PP No. 72/2005 ayat 3). Itu pun harus memenuhi persyaratan dan mekanisme yang berlaku. Di antaranya, musyawarah BPD 2004 yang dimaksud harus dihadiri oleh 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota BPD 2004 (Pasal 17 PP No. 72/2005 ayat 4).

Secara substansial, UU No. 32/2004 tiada lain merupakan reinkarnasi dari UUPD No. 5/1979 yang menempatkan desa selaku kepanjangan tangan negara, dengan menetapkan beberapa ketentuan yang mengantarkan negara bisa secara semena-mena memaksa hadir dengan porsi berlebihan. Akhirnya desa yang sebelumnya merupakan pemerintahan otonom berubah menjadi unit administrasi semata.<sup>33</sup> Hal ini membuat desa semakin bergantung kepada pemerintah supradesa. Langkah apa yang akan ditempuh, harus melalui petunjuk dan intruksi dari atasan. Akibatnya, kemandirian desa dalam mengatur pemerintahannya sendiri otomatis berkurang. Keperluan apa yang dibutuhkan desa terlebih dahulu dikomunikasikan.

Perubahan status otonom desa menjadi unit administrasi memudahkan pemerintah pusat dalam menyelundupkan kepentingannya melalui Kepala Desa. Ditambah lagi dengan dicabutnya fungsi kontrol BPD 2004, maka apa yang diinginkan pemerintah pusat terhadap desa bisa terwujud.

Perubahan status desa dan hilangnya fungsi kontrol BPD 2004 menimbulkan simbiosis mutualisme bagi pemerintah pusat dan kepala desa. Keduanya sama-sama merasa diuntungkan. Bagi pemerintah pusat, keadaan ini sangat membantu dalam mengondisikan desa. Adapun bagi kepala desa, dengan menuruti apa yang menjadi kehendak pemerintah pusat, maka ia dengan

---

<sup>33</sup> Tarli Nugroho, *Pembangunan Desa... op.cit*, hlm. 104

sendirinya akan diangkat sebagai ‘anak emas’, sehingga dalam perjalanannya ia dapat menjalankan kekuasaan sesuai yang diinginkan. Apalagi, jabatan Kepala Desa bukan sekadar jabatan sosial atau prestise belaka, tetapi juga tergantung pada maksud terselubung perebutan kekuasaan akses sumber-sumber ekonomi yang ada di desa. Buktinya, jika pemilihan kepala desa (pilkades) akan diadakan dalam suatu desa berkategori miskin, maka calon yang mendaftarkan diri sangatlah sedikit, bahkan bisa jadi pilkades ditunda karena tidak ada calonnya. Namun jika yang akan menyelenggarakan pilkades adalah desa dengan kategori subur atau kaya, maka berbondong-bondonglah para calonnya.<sup>34</sup> Dalam kondisi seperti ini, semestinya ada lembaga atau badan yang secara legal berfungsi menjadi ‘pengingat’ atau ‘penegur,’ apabila suatu waktu kepala desa menyalahgunakan kewenangannya secara membabibuta. Akan tetapi, yang terjadi malah sebaliknya. Dengan diterbitkannya UU No. 32/2004, lembaga yang dimaksud (BPD 2004) dipreteli kewenangannya, sehingga tidak memiliki fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan desa.

Masa euforia demokratisasi dan otonomi pasca jatuhnya rezim Orde Baru tidak bergulir lama, sesaat setelah lahirnya UU No. 32/2004. Pasalnya, undang-undang tersebut telah mengadakan pembalikan secara besar-besaran. Celakanya lagi, spirit otonomi dan demokratisasi merupakan di antara hal-hal yang diganti, karena negara atau pemerintah pusat didudukkan kembali sebagai *super-body*.<sup>35</sup>

Sebenarnya pengurangan wewenang BPD 2004 dalam undang-undang ini mempunyai latar belakang dan alasan. Di antaranya yaitu untuk medudukkan BPD 2004 pada tempat yang tidak begitu dominan, sebagaimana pengaturan dalam UU No. 22/1999. Dengan dikeluarkannya undang-undang pada masa pemerintahan Presiden BJ. Habibie tersebut, sepak terjang BPD 1999 dalam pemerintahan desa cenderung kebablasan. Bahkan, kepala desa menganggap BPD 1999 telah melebihi apa yang telah digariskan kepadanya. BPD 1999 dituduh melanggar ketentuan legislasi. Oleh karena itu, dapat dimengerti, pengurangan wewenang terhadap BPD 2004 bertujuan agar mekanisme *checks and balances* bisa terwujud dan hubungan antara pemerintah desa dengan BPD 2004 bisa lebih harmonis, tanpa perlu direcoki dengan berbagai problem yang menyebabkan pertikaian antara keduanya. Sayangnya, jalan ini malah membikin lemahnya posisi BPD 2004 di hadapan pemerintah desa. Begitu pula sebaliknya. Pemerintah desa, khususnya kepala desa, dapat berleumpang bebas, karena tidak ada lagi lembaga yang mengawasinya dalam menjalankan peran eksekutif di pemerintahan desa.

Jika dihubungkan antara UU No. 32/2004 dengan peraturan pelaksanaannya, maka akan ditemui keganjilan. Dalam UU No. 32/2004 jelas-jelas disebut dua fungsi BPD 2004 yaitu menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anehnya, dalam Penjelasan PP No. 72/2005 disebutkan

---

<sup>34</sup> R. Widodo Tripuro (ed.), *Pembaharuan... op.cit*, hlm. 295

<sup>35</sup> Tarli Nugroho, *Pembangunan Desa... op.cit*, hlm. 104

bahwa BPD 2004 mempunyai fungsi “mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah desa.” Kejanggalan ini dimantapkan dengan Pasal 35 PP No. 72/2005 dengan menyebutkan bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa merupakan salah satu wewenang BPD 2004. Kontradiksi semacam ini menyebabkan terjadinya kebingungan baik bagi penafsir maupun pelaksana kedua undang-undang tersebut. Akan tetapi, karena yang menjadi pijakan utama adalah UU No. 32/2004, maka tersebar keyakinan bahwa fungsi BPD 2004 hanya terbatas pada penetapan peraturan desa dan penyaluran aspirasi masyarakat.

### **3. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Berdasarkan UU No. 6/2014 tentang Desa**

Pasal 55 UU No.6/2014 menyebutkan bahwa fungsi BPD 2014 adalah: “membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa”.

Undang-undang baru ini memiliki persamaan bila dibandingkan dengan dua undang-undang tentang desa sebelumnya, yaitu UU 22/1999 dan UU 32/2004. Persamaan yang dimaksud yaitu pengukuhan legislatif desa sebagai legislator serta aspirator. Hal ini mengindikasikan bahwa keberadaan legislatif desa memang dirancang untuk menyusun peraturan tingkat desa serta menyalurkan aspirasi masyarakat. Meskipun demikian, dengan dimilikinya dua fungsi ini, elitisme BPD 1999 maupun BPD 2004 diharapkan tidak terulang.

Sebagaimana diketahui, dalam beberapa kasus, kinerja BPD 1999 hanyalah merupakan respon terhadap Perda kabupaten. Sebab lahirnya BPD 1999 selalu berkaitan dengan Perda, maka Perda beserta juklak dan juknisnya menjadi referensi utama bagi BPD 1999 dalam melahirkan Perdes. Dengan demikian, eksistensi BPD 1999 tiada lain merupakan oligarki elit, yang lebih berkiblat dan mementingkan urusan negara ketimbang kepentingan masyarakat. Begitu pula dengan BPD 2004 yang kurang memaksimalkan fungsinya sebagai lembaga legislator di tingkat desa. Hal ini bisa dilihat dari rancangan Perdes tidak berangkat dari proses artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat, sehingga Perdes yang dihasilkan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dalam tataran teoritis, fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sangatlah bagus. Akan tetapi, dalam prakteknya, selalu saja ada hambatan. Misalnya, tingkat partisipasi masyarakat terhadap jalannya pemerintahan desa masih sangat rendah. Bahkan, dalam tataran tertentu, mereka sangat apatis terhadap kebijakan kepala desa beserta perangkatnya, sehingga kegiatan-kegiatan desa kurang bisa berjalan maksimal. Barangkali, bisa dimaklumi. Karena, mereka lebih dipusingkan dengan urusan kesejahteraan daripada program-program yang digulirkan pemerintah desa. Akan tetapi, hal ini juga merupakan indikator bahwa baik pemerintah desa maupun lembaga

legislatifnya ternyata kurang mampu menggalang masyarakat desa untuk bersama-sama memajukan desa.

Lemahnya partisipasi masyarakat dan kekurangpedulian mereka terhadap jalannya pemerintahan desa dikhawatirkan dapat mengakibatkan nekatnya oknum kepala desa mempertahankan keberadaan BPD 2004. Tanpa dibekali fungsi pengawasan, BPD 2004 hanyalah dianggap sebagai ‘macan ompong’ bagi pemerintah desa. Karena, meskipun ikut serta menentukan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan desa, tapi lembaga desa ini tidak berhak memberikan teguran, apabila pemerintah desa melakukan kesalahan ataupun menyalahgunakan wewenang. Sebagaimana LKMD yang dipertahankan di sejumlah kabupaten di Propinsi Sumatera Utara, bisa jadi BPD 2004 juga akan dikukuhkan sebagai ‘partner abadi’ oleh pemerintah desa. Apalagi, jika sampai ada kecurigaan bahwa dengan mempertahankan BPD 2004, Kepala Desa ingin merongrong keberadaan BPD 2014. Barang tentu hal ini menjadi problem tersendiri bagi BPD 2014 dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

Dari pasal di atas, diketahui bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki legislatif desa kembali dipulihkan. Dari sini, dapat dimengerti pula bahwa kegelisahan masyarakat terhadap mandulnya BPD 2004 dijawab para legislator dengan mengembalikan sebuah fungsi yang sebelumnya telah dipereteli pada UU No. 32/2004. Mengingat, ketentuan dalam Pasal 209 UU No. 32/2004 menjadikan fungsi kontrol yang dimiliki lembaga legislatif desa sebagaimana diatur dalam Pasal 104 UU No. 22/1999 menjadi hilang. Wewenangnya berubah secara mendasar dan menjadi sangat terbatas.

Dengan dikembalikannya fungsi kontrol pada legislatif desa, diharapkan BPD 2014 dapat menjalankan peran strategisnya dalam mengevaluasi kebijakan pemerintah desa. Apalagi, hal ini diperkuat dengan Pasal 61, yang menyatakan bahwa BPD 2014 memiliki hak untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa. Dengan demikian, tidak hanya melihat sejauh mana kinerja kepala desa beserta perangkatnya, BPD 2014 juga bisa meminta keterangan dari mereka apabila diperlukan. Hal ini penting, mengingat BPD 2014 sebagai lembaga penyeimbang kekuatan politik di desa yang harus menghindarkan masyarakat desa dari kesewenang-wenangan pemerintah desa.

Selain itu, Pasal 61 juga membekali BPD 2014 dengan hak untuk menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dengan pasal ini, ada upaya dari legislator undang-undang untuk menghapus peluang pemerintah desa bertindak semaunya. Pasal ini merupakan wujud penilaian legislatif desa terhadap eksekutifnya. Hal ini penting, terutama agar pemerintah desa mempunyai itikad keras dalam mewujudkan desa yang sejahtera. Apabila indikator-indikator ketertiban dan kesejahteraan masih sangat jarang ditemukan, atau bahkan tidak ditemukan sama sekali, maka BPD

2014 bisa saja berpendapat bahwa pemerintah desa masih menjalankan tugasnya setengah hati. Kepala desa beserta perangkatnya belum menempatkan diri sebagai aparatur yang baik. Juga sebaliknya. Apabila terdapat sejumlah indikator ketertiban dan kesejahteraan di sebuah desa, maka amanah yang dipegang pemerintah desa memang benar-benar dilaksanakan dengan baik. Kepala desa beserta perangkatnya telah bekerja keras untuk mempersembahkan buah kinerjanya sebagai pertanggungjawaban mereka sebagai pemimpin masyarakat. Bahkan, dalam taraf tertentu, boleh dianggap mereka bersedia mewakafkan diri sebagai pengabdian masyarakat.

Dengan adanya pasal ini, dapat diketahui adanya hubungan erat antara penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Artinya, pemerintah desa dibebani oleh undang-undang untuk menyelenggarakan secara maksimal keempat urusan ini. Jadi, apabila satu urusan berjalan lancar, belum tentu urusan lain juga demikian. Maka bukan sebuah keanehan apabila misalnya BPD 2014 menilai pemerintah desa telah berhasil menyelenggarakan pemerintahan desa dengan maksimal. Akan tetapi, dalam melaksanakan pembangunan desa dianggap gagal, karena masih ditemukan kekurangan di sana-sini. Atau bisa jadi pembinaan kemasyarakatan desa dianggap telah berjalan dengan baik, dengan bukti program penyuluhan diagendakan sebulan sekali. Namun, karena jumlah pengangguran masih banyak, SDA yang ada di desa juga belum dapat diolah, maka boleh dianggap pemberdayaan masyarakat desa oleh pemerintah desa belum membuahkan hasil.

Dalam proses penilaian terhadap prestasi pemerintah desa inilah, BPD 2014 diharapkan menjadi lembaga yang kritis. BPD 2014 harus berani mengatakan dengan jujur apakah pemerintah desa telah berhasil menunaikan amanahnya, gagal, atau berhasil dengan beberapa catatan. Karena dengan penilaian tersebut, pemerintah desa bisa mempertahankan prestasi, mengintropeksi diri serta berusaha memperbaiki kinerja di kemudian hari.

Pemulihan fungsi kontrol pada BPD 2014 merupakan langkah yang tepat. Legislatif desa memang sangat membutuhkan fungsi ini dalam rangka menghindari kesewenangan yang dilakukan oleh pemerintah desa. Adapun mengayomi adat-istiadat memang sepantasnya tidak dikembalikan pada legislatif desa. Rasanya, pengalaman pada BPD 1999 tidak perlu terulang. Karena, berdasarkan pengalaman beberapa desa yang masih kental dengan adat lokalnya, fungsi ini tidak terlalu relevan karena adat bukanlah urusan parlemen lokal yang dibentuk oleh negara.

Fungsi kontrol yang dimiliki BPD 2014 berpeluang membuka lebar-lebar pintu demokrasi kehidupan masyarakat desa. Dengan fungsi ini, BPD 2014 dapat menghapus elitisme di desa yang kian hari kian meresahkan.

Namun demikian, yang perlu diwaspadai adalah jangan sampai dengan fungsi ini, legislatif desa baru tersebut menjalankan kewenangannya secara

kebablasan, sebagaimana yang terjadi pada BPD 1999. Agar kekhawatiran ini tidak terjadi, maka peraturan pelaksana (PP) harus disusun dengan serius. Para anggota dewan beserta pemerintah harus mampu meletakkan secara seimbang mana hak dan kewajiban legislatif desa, mana hak dan kewajiban pemerintah desa. Selain itu, kesejajaran legislatif desa dengan eksekutifnya disebutkan lebih implisit, serta sumber dana operasional BPD 2014 diperjelas.

Karena masih relatif baru, UU No.6/2014 memerlukan proses panjang untuk dihakimi apakah ia merupakan produk gagal ataukah buah karya cemerlang hasil pemikiran para legislator di Senayan.

### C. SIMPULAN

Berdasarkan data sejarah serta telaah kritis atas UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6/2014 tentang Desa, dapat disimpulkan bahwa fungsi legislatif desa pasca reformasi mengalami pasang surut.

BPD 1999 dengan fungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa sangatlah dominan. Akibatnya, pemerintahan desa berjalan timpang, karena legislatif desa menjadi ancaman bagi pemerintah desa.

Fungsi BPD 2004 dipreteli sedemikian rupa, karena hanya bisa menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan digugurkan dua fungsi sebelumnya, eksekutif desa bisa menjalankan kehendaknya tanpa adanya pengawasan.

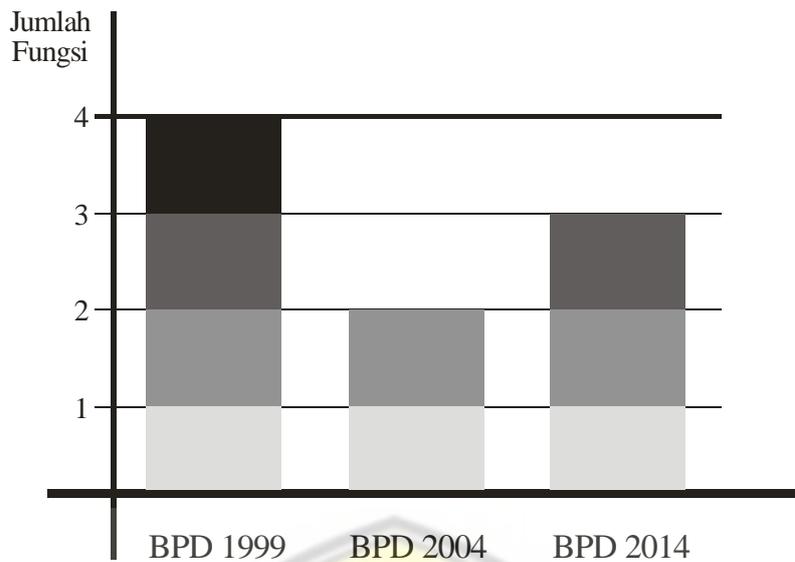
Adapun BPD 2014 dibekali dengan fungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Dengan dikembalikannya fungsi kontrol, diharapkan mekanisme *checks and balances* di pemerintahan desa bisa diwujudkan.

Fungsi-fungsi yang melekat pada legislatif desa pasca reformasi memberikan gambaran bahwa fungsi BPD 1999 sangat dominan, fungsi BPD 2004 mengalami penurunan, sedangkan fungsi BPD 2014 diletakkan secara berimbang.

Dari penelusuran yang dilakukan penulis, didapati juga bahwa: *pertama*, jika BPD 1999 dan BPD 2014 bisa digolongkan sebagai parlemen desa, maka BPD 2004 cenderung dikelompokkan sebagai badan desa, karena tidak dibekali dengan fungsi kontrol. *Kedua*, pola hubungan antara legislatif desa dengan pemerintah desa, baik BPD 1999 maupun BPD 2014 bersifat kontrol, sedangkan pada BPD 2004 bersifat kemitraan.

Guna memperjelas pemaparan di atas, di bawah ini dicantumkan grafik dan tabel perbandingan antara tiga legislatif desa pasca reformasi, yaitu BPD 1999, BPD 2004, dan BPD 2014.

**Grafik Pasang Surut Fungsi Legislatif Desa Pasca Reformasi**



**Tabel Perbandingan antara BPD 1999, BPD 2004, dan BPD 2014**

Legislatif Desa	Fungsi				Kategori	
	Pengayom Adat	Legislator	Wadah Aspirasi	Kontrol	Parlemen	Badan
BPD 1999	√	√	√	√	√	
BPD 2004		√	√			√
BPD 2014		√	√	√	√	

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal

Ali, Madekhan. 2007. *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*, Cetakan Pertama, Malang: Averroes Press

- Antlov, Hans. 2003. *Exemplary Centre, Administrative Periphery Rural Leadership and the New Orde in Java*, Diterjemahkan oleh Pujo Semedi, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama
- Chandra, Ade. et. al. 2005. *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahan 40 Tahun STPMD "APMD"*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press
- Christina, et. al. 2001. *Jaman Daulat Rakyat: dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi*. Cetakan Pertama, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama
- Dwipayana, AAGN Ari et. al. 2003. *Membangun Good Goovernance di Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: IRE Press
- Duara, Prasenjit. 1988. *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, Cetakan Pertama, California: Stanford University Press
- DuPuis, Erna Melanie dan Andergeest, Peter (ed). 1996. *Creating the Countryside: The Politics of Rural and Enviromental Discourse*, Cetakan Pertama, Philadelphia: Temple University Press
- Eko, Sutoro. 2004. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press
- Haris, Syamsuddin. et. al. 2006. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Jakarta: LIPI Press
- Juliantara, Dadang (Penyunting). 2000. *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama
- Karim, Abdul Gaffar (ed.). 2011. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Kusmanto, Heri. et. al. 2007. *Desa Tertekan Kekuasaan*, Cetakan Pertama, Medan: Bitra Indonesia
- Mayer, Adrian C. 1973. *Caste and Kinship in Central India: A Village and Its Region*, Cetakan Kelima, California: University of California Press
- Ndraha, Taliziduhu. 1990. *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Cetakan Kedua, Jakarta: Rineka Cipta
- Nugroho, Tarli. 2007. *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Satunama
- Sahdan, Gregorius (ed.). 2005. *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press

Sirimorok, Nurhadi. 2010. *Merdesa: Jatuh Bangun Membangun Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Insist Press

Soetomo. 2011. *Pemberdayaan Masyarakat: Mungkinkah Muncul Antitesisnya?*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Syafii Maarif, Ahmad. 1996. *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Cetakan Pertama, Jakarta: Gema Insani Press

Tripuro, R. Widodo (ed.). 2005. *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: APMD Press

Zakaria, R. Yando. 2004. *Merebut Negara: Beberapa Catatan Reflektif tentang Upaya-upaya Pengakuan, Pengembalian dan Pemulihan Otonomi Desa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Lapera bekerjasama dengan Karsa

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.