

**REPOSISI FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA**  
(Studi Evaluasi Kebijakan Undang-Undang No.32 Tahun 2004  
Tentang Pemerintahan Daerah)

**Hasbullah**

Fakultas Ilmu Administrasi Negara Universitas Madura

Email : [Ha2\\_Qoe@yahoo.com](mailto:Ha2_Qoe@yahoo.com)

**Abstrak**

Berdasarkan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah pasal 200 ayat 1 maka dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua unsur pemerintahan penting yang berperan di dalamnya, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Salah satu tugas pokok yang dilaksanakan lembaga BPD adalah kewajiban dalam menyalurkan aspirasi dan meningkatkan kehidupan masyarakat desa sebagaimana juga diatur dalam UU No.22 tahun 1999 kemudian revisinya UU No.32 tahun 2004 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, BPD dituntut mampu menjadi aspirator dan artikulator antara masyarakat desa dengan pejabat atau instansi yang berwenang. Tugas dan peran tersebut diwujudkan dalam proses pembuatan peraturan desa dengan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

**Kata Kunci :** Reposisi, Peran, Fungsi, BPD.

**Abstract**

Based on Law No.32 of 2004 on Regional Government Article 200 paragraph 1 it can be seen that in the implementation of village administration there are two important government elements that play a role in it, namely the Village Government and Village Consultative Agency. One of the main tasks undertaken by BPD institutions is the obligation in channeling aspirations and improving the lives of village communities as well as regulated in Law No.22 of 1999 and then the revision of Law No.32 of 2004 on the principal of Regional Government, BPD is required to be an aspirator and articulator Between villagers and officials or authorized agencies. These tasks and roles are manifested in the process of making village regulations by fighting for the aspirations of the people.

**Key words:** Reposition, Role, Function, BPD.

**Pendahuluan**

Berdasarkan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 200 ayat 1 maka dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua unsur pemerintahan penting yang berperan di dalamnya, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Pemerintah desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa merupakan lembaga eksekutif desa dan BPD sebagai lembaga legeslatif desa. Pemerintah desa terdiri kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi pemerintah desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Bersama perangkat desa, kepala desa sebagai pimpinan struktur pemerintah desa

memiliki peranan yang signifikan dalam pengelolaan proses sosial dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga membawa masyarakatnya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tentram, dan berkeadilan. Pemerintah desa dituntut untuk lebih memahami apa yang menjadi kebutuhan dari warganya yang terdiri dari berbagai lapisan. Artinya, bahwa pemerintah dalam pemerintahannya dan dalam pembuatan kebijakan, dituntut untuk melibatkan seluruh unsur masyarakat untuk mengetahui secara langsung sejauh mana, seperti apa kondisi dan apa yang sesungguhnya menjadi kebutuhan masyarakatnya. Itu juga berarti bahwa tata pemerintahan dan proses pembuatan kebijakan dan kebijakan yang dihasilkan menyangkut masalah bersama harus dapat diakses serta mampu dipertanggungjawabkan kepada publik.

Kehadiran BPD telah memberikan harapan dengan keberlangsungan demokrasi desa. BPD berperan bukan sebagai tangan panjang dari pemerintah, tetapi lebih merupakan tangan panjang dari masyarakat sekaligus perantara antara masyarakat dengan pemerintah desa.

Pada pasal 209 tercantum fungsi BPD, yakni menetapkan peraturan desa (perdes) bersama kepala desa (Kades), serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Revisi yang dilakukan terhadap Undang-Undang No.22 Tahun 1999 sehingga menghasilkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dimaksudkan untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang selama ini muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah dan memiliki peluang untuk menciptakan *good governance*.

Demi menjamin terwujudnya suatu pemerintahan desa yang demokratis, lebih baik, dan berpihak pada masyarakat, perlu adanya *check and balance* dalam pelaksanaan pemerintahan. Masing-masing lembaga harus mempunyai fungsi yang jelas dan lebih independen. Seluruh proses baik perumusan sampai pada pelaksanaan kebijakan dan pemerintahan harus dilakukan secara transparan untuk diketahui publik sehingga mudah dalam melakukan pengawasan. BPD-lah yang mempunyai peranan penting dalam menjaga akuntabilitas dan keseimbangan kewenangan di tingkatan pemerintahan desa.

Salah satu tugas pokok yang dilaksanakan lembaga ini (BPD) adalah kewajiban dalam menyalurkan aspirasi dan meningkatkan kehidupan masyarakat desa sebagaimana juga diatur dalam UU No.22 tahun 1999 kemudian revisinya UU No.32 tahun 2004 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, BPD dituntut mampu menjadi aspirator dan artikulator antara masyarakat desa dengan pejabat atau instansi yang berwenang. Tugas dan peran tersebut diwujudkan dalam proses pembuatan peraturan desa dengan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Hubungan antara BPD dengan Kepala Desa adalah mitra kerja."Masing-masing elemen memiliki fungsi yang lebih spesifik dan dari sanalah kekuatan itu berasal. Kekuasaan didistribusikan atau dipisahkan untuk memudahkan pengelolaan pemerintahan. Semua interaksi antar elemen berlangsung dalam konstitusi sebagai sentral regulasi. Interaksi antar elemen juga didasarkan atas *check and balances system* sehingga kontrol atas jalannya pemerintahan dapat dilakukan secara kolektif. Artinya Kepala Desa harus bekerja sama dengan BPD dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa. BPD melakukan pengawasan kepada kepala desa agar berjalan sesuai dengan peraturan. Jika terdapat kekeliruan BPD meluruskan Kepala Desa dan BPD sama-sama membuat peraturan desa. BPD tidak boleh menjatuhkan Kepala Desa tanpa alasan yang jelas.

Otonomi daerah telah memberikan ruang gerak bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yang menjadikan masyarakat tidak hanya sebagai objek pembangunan tetapi juga subjek pembangunan dan dengan tingkat partisipasi tersebut diharapkan akselerasi hasil-hasil pembangunan dapat segera diwujudkan dan berdayaguna dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat.

Partisipasi masyarakat tersebut disamping dilaksanakan oleh lembaga-lembaga non formal seperti keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok-kelompok kepentingan lain melalui tuntutan-tuntutan terhadap pemerintah atau bentuk penolakan terhadap kebijakan pemerintah, juga dilaksanakan oleh lembaga-lembaga formal pada tingkat daerah melalui kewenangan lebih besar pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan di tingkat desa dengan pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Ruang gerak bagi demokratisasi dan peran serta masyarakat tersebut dalam perjalanan belum berpihak secara sungguh-sungguh terhadap kepentingan masyarakat. Disadari bersama bahwa mengubah suatu sistem sosial politik ekonomi serta kelembagaan dan budaya tidak dapat terjadi dalam waktu relatif singkat (berlakunya sebuah UU tidak berarti secara otomatis mengubah sistem, politik, dan budaya masyarakat). Diperlukan adanya konsistensi, kemauan baik dari pelaksanaan UU, Kebijakan Pemerintah, kesiapan dari masyarakat dan birokrasi pemerintah serta lembaga swadaya masyarakat. Dengan kata lain ide-ide tentang otonomi daerah, demokratisasi dan penghargaan atas hak-hak asasi manusia dalam pembangunan memiliki dinamika sendiri dalam implementasinya baik dipusat, daerah dan desa. Paradigma pembangunan yang sentralistik terbukti telah gagal dan perlu dikembangkan paradigma baru yaitu paradigma pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat secara lebih luas melalui peningkatan *civil society* sehingga pembangunan adalah dari masyarakat oleh masyarakat dan untuk masyarakat yang pada akhirnya adalah Pembangunan Bangsa secara keseluruhan, dan itu hanya dapat terjadi apabila pembangunan dimulai dari “pembangunan masyarakat desa”.

Saat ini upaya untuk membangun dan mengembangkan kehidupan masyarakat desa dirasakan semakin penting. Hal ini disebabkan disamping karena sebagian besar penduduk tinggal di pedesaan, kini partisipasi masyarakat di dalam kegiatan pembangunan juga sangat diharapkan, sebagaimana tercantum dalam UU nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah sangat mensyaratkan keadaan sumber daya manusia yang mumpuni, karena mereka inilah yang kelak akan lebih banyak menentukan bergerak atau tidaknya suatu daerah di dalam menjalankan kegiatan pembangunan dan pemerintahan pada umumnya.

Daerah yang otonom sangat mensyaratkan keberadaan masyarakat yang otonom pula. Masyarakat yang otonom adalah masyarakat yang berdaya, yang antara lain ditandai dengan besarnya partisipasi mereka di dalam kegiatan pembangunan. Karena itulah, dalam era otonomi daerah yang kini mulai dilaksanakan, peningkatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan pada umumnya sangat penting.

Menurut Muchsan, Secara teoritis dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat sendi-sendi sebagai pilar penyangga otonomi, sendi-sendi tersebut meliputi: (1) *sharing of power* (pembagian kewenangan); (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan); (3) *empowering* (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah).<sup>1</sup> Ketiga sendi tersebut sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah, apabila sendi tersebut semakin kuat, maka pelaksanaan otonomi daerah semakin kuat pula, dan sebaliknya apabila sendi-sendi tersebut lemah, maka pelaksanaan otonomi semakin lemah pula. Ketiga sendi-sendi ini sebagai pilar-pilar otonomi telah dijabarkan dalam prinsip-prinsip otonomi yang tertuang dalam UU No.22 Th.1999 tentang Pemerintahan Daerah jogyakarta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah maupun dalam Undang-Undang penggantinya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah telah dijabarkan tentang ketiga sendi tersebut yaitu dalam prinsip-prinsip otonomi.

Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah sebenarnya telah banyak dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai program pembangunan, antara lain: Dana

---

<sup>1</sup> Suko Wiyono, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Faza Media, 2006.

Pembangunan Desa, Bantuan Inpres Desa Tertinggal, bantuan bibit dan pupuk bagi petani, Tani, Kukesra, Takesra, bantuan bergulir ternak sapi dan lain sebagainya. Namun demikian berbagai program tersebut gagal memberikan kesejahteraan warga masyarakat di daerah (desa).

Untuk perwujudan kesejahteraan melalui peningkatan peran serta masyarakat yang dilaksanakan dengan melibatkan LSM, seperti dalam program jaring pengaman sosial, dan berbagai macam program pengentasan kemiskinan telah dilaksanakan pada masa pemerintahan reformasi. Namun hasilnya masih belum terealisasi bahkan ada dugaan adanya penyimpangan penggunaan dana untuk program-program pengentasan kemiskinan, bahkan laporan pertanggung jawaban kepala daerah isinya hanya menginformasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa menyinggung laporan penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) yang dipergunakan untuk membiayai berbagai program peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pelibatan masyarakat tidak hanya dalam bidang peningkatan kesejahteraan tetapi juga dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pemerintahan desa adalah bukti pelibatan masyarakat tersebut. Menjelaskan peristiwa-peristiwa aktual yang di hadapi.

Badan Permusyawaratan Desa yang disingkat BPD pada dasarnya adalah penjelmaan dari segenap warga masyarakat dan merupakan lembaga tertinggi Desa. BPD juga merupakan pemegang dan pelaksanaan sepenuhnya kedaulatan masyarakat desa. Lembaga ini memiliki urgensi yang tidak jauh berbeda dengan DPR. Karenanya agar otonomi di desa dapat berjalan secara proporsional. Akan tetapi dalam prakteknya pelaksanaan dewan permusyawaratan desa terjadi benturan implementasi dengan UU pendamping desa, sehingga penulis berasumsi bahwa munculnya pendamping desa merupakan pemandulan terhadap fungsi BPD, hal di atas sangat diperlukan untuk mereposisi fungsi BPD supaya tidak terjadi *over lapping* Juknis dengan pendamping desa.

### **Badan Permusyawaratan Desa**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 1 ayat 4 menyatakan Badan Permusyawaratan Desa atau lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Musyawarah Desa atau musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.<sup>2</sup>

BPD berfungsi untuk menetapkan Peraturan Desa bersama kepala Desa, dan menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk I (satu) kali masa jabatan berikutnya, pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap sebagai kepala desa dan perangkatnya.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 31 Fungsi BPD dan 32 Tugas BPD : Fungsi BPD Pasal 31 : BPD mempunyai fungsi: a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Tugas BPD Pasal 32 BPD mempunyai tugas: (a) Menggali aspirasi masyarakat; (b) Menampung aspirasi masyarakat; (c) Mengelola aspirasi masyarakat; (d) Menyalurkan aspirasi masyarakat; (e) Menyelenggarakan musyawarah BPD; (f) Menyelenggarakan musyawarah Desa; (g) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa; (h) Menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu; (i) membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; (j) melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa; (k) Melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; (l) Menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya; dan (m) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak BPD menurut Pasal 51: (a) mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; (b) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan (c) mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pengawasan Pasal 52 : (1) BPD melakukan pengawasan melalui monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas Kepala Desa. (2) Monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pernyataan Pendapat Pasal 53 : (1) BPD menggunakan hak menyatakan pendapat berdasarkan keputusan BPD. (2) Pernyataan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kesimpulan dari pelaksanaan penilaian secara cermat dan objektif atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa. (3) Penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui pembahasan dan pendalaman suatu objek penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang dilakukan dalam musyawarah BPD. (4) Keputusan BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil musyawarah BPD.

Kewenangan BPD Pasal 63: (a) mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi; (b) menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan tertulis; (c) mengajukan rancangan Peraturan Desa yang menjadi kewenangannya; (d) melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa; (e) meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; (f) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; (g) mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta memelopori penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik; (h) menyusun peraturan tata tertib BPD; (i) menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati/Walikota melalui Camat; (j) menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada Kepala Desa untuk dialokasikan dalam RAPB Desa; (k) mengelola biaya operasional BPD; (l) mengusulkan pembentukan Forum Komunikasi Antar Kelembagaan Desa kepada Kepala Desa; dan (m) melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.<sup>3</sup>

### **Hubungan BPD dengan Pemerintah Desa**

BPD dengan Kepala Desa mempunyai kedudukan setara, karena kedua belah pihak sama-sama dipilih oleh anggota masyarakat desa tetapi kalau dilihat dari proses pemberhentian, terkesan BPD berkedudukan lebih tinggi, dimana BPD mempunyai kewenangan mengusulkan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati. Sementara Kepala

<sup>3</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016

Desa tidak lebih dari pada itu, dalam proses penetapan perangkat desa, Kepala Desa harus meminta persetujuan kepada BPD. Namun, demikian kedua belah pihak tidak saling menjatuhkan karena sama-sama dilihat oleh masyarakat dan mengemban amanah dari masyarakat. Kedudukan BPD dan pemerintah desa sejajar, artinya Kepala Desa dan BPD sama posisinya dan tidak ada yang berada lebih tinggi atau lebih rendah. Keduanya dipilih oleh masyarakat dan mengemban amanah dari masyarakat.

Hubungan antara BPD dengan pemerintah desa adalah mitra, artinya antara BPD dan kepala Desa harus bisa bekerja sama dalam penetapan peraturan desa dan APBDes. BPD mempunyai tugas konsultatif dengan kepala desa untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan desa, selain itu BPD juga berkewajiban untuk membantu memperlancar pelaksanaan tugas kepala desa.

Mengingat bahwa BPD dan Kepala desa itu kedudukannya setara maka antara BPD dan kepala desa tidak boleh saling menjatuhkan tetapi harus dapat meningkatkan pelaksanaan koordinasi guna mewujudkan kerjasama yang mantap dalam proses pelaksanaan pembangunan yang merupakan perwujudan dari peraturan desa.

### **Kinerja dan Peranan fungsi BPD**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa yang dikatakan sebagai kinerja BPD tak lain meliputi tugas dan wewenang BPD sendiri, adalah sebagai berikut: (1) Menetapkan Peraturan Desa (perdes) bersama Kepala Desa; (2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; (3) Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa; (4) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala desa; (5) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan (6) Menyusun tata tertib BPD.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa, BPD atau sebutan lainnya berperan sebagai lembaga yang mengawasi proses setiap tahapan pembangunandes, mulai dari sosialisasi, perencanaanpelaksanaan sampai pelestarian di desa. Selain itu juga berperan dalam melegalisasi atau mengesahkan peraturan desa yang berkaitan dengan kelembagaan dan pelestarian pembangunan desa.

### **Pengawasan**

Pengawasan muncul ketika trias politica (*distribution of power*) memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>4</sup> Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut, muncul fungsi di setiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah karena masing-masing bidang harus dibatasi kekuasaannya di bidang-bidang tertentu.

Pengawasan dilakukan sebagai instrumen pengendalian yang dilakukan pada setiap tahapan operasional. Pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya, selama proses manajemen maupun administrasi berlangsung atau setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja.

Pengawasan administrasi merupakan penataan pelaksanaan seluruh aktifitas dalam bagi seluruh kelembagaan agar tercipta keteraturan. Tujuan pengawasan administratif dalam kelembagaan khususnya bagi kelembagaan publik agar pendataan dan pembagian atau pendistribusian suatu kegiatan atau pekerjaan dilakukan dengan berdasarkan kepada keadilan dan sesuai dengan kemampuan masing-masing anggota kelembagaan. Oleh sebab itu untuk menciptakan kondisi seperti ini, maka sangat dibutuhkan penerapan atau

<sup>4</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusamedia, 2009. hlm. 382

pelaksanaan pengawasan secara administratif agar kegiatan kelembagaan dapat berjalan sesuai dengan harapan.<sup>5</sup>

Pengawasan dalam proses manajemen/administrasi dimaksudkan untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi dilingkungan suatu organisasi atau unit kerja tertentu. Sebaliknya, setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaannya. Oleh karena itu, pengawasan dilakukan agar mendapatkan umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan jika terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

Menurut Prayudi Atmosudirdjo, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.<sup>6</sup> Di dalam pemahaman ini terkandung makna sinkronisasi antara apa yang telah direncanakan, kemudian dilaksanakan dan akhirnya diarahkan agar tidak terjadi penyimpangan antara rencana dan pelaksanaannya. Untuk menghindari kemungkinan adanya penyimpangan atau penyelewengan oleh pemerintahan desa maka pengawasan oleh BPD merupakan suatu hal yang mutlak harus ada, karena dalam sistem representatif government pengawasan merupakan kekuasaan asli (*original power*) lembaga legislasi. Oleh karena itu sesungguhnya BPD lebih berfungsi sebagai pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah desa. Fungsi pengawasan menjadi titik krusial penciptaan tata pemerintahan yang baik (*good government*) karena mempersempit ruang terjadinya perubahan pemerintahan yang tercela yang frekuensinya lebih banyak terjadi dalam pemerintah. Diantara tiga fungsi BPD (membahas dan menyepakati rancangan perdes, menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat, melakukan pengawasan kinerja kepala desa) maka fungsi kontrol/pengawasan merupakan fungsi BPD yang sampai saat ini merupakan *check and balance* yang dibutuhkan bagi penyelenggara pemerintah yang baik (*good government*).

Selain hal diatas, pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian dari proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan. Pada dimensi ini, ada ukuran yang telah dicapai dan menjadi dasar untuk langkah selanjutnya. Oleh karena itu dalam dimensi pengawasan ada unsur pengendalian. Pengendalian ditujukan secara langsung dengan memberikan arah kepada objek yang dikendalikan, atau dapat disebut sektor tertentu dari kegiatan yang diselenggarakan berdasarkan pengorganisasian manajemen yang sudah ditentukan.<sup>7</sup>

## Demokratisasi Pemerintahan Desa

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktifitas masyarakat dan bernegara di beberapa negara. Seperti diakui oleh Moh. Mahfud MD, menurutnya terdapat dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental, *kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Karena itu diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> H. Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung: Refika Aditama, 2011. hlm. 186-187.

<sup>6</sup> Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992. hlm. 86.

<sup>7</sup> Suriansyah Murhainai, *Manajemen Pengawasan*,... hlm. 4

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, Sebagaimana dikutip oleh Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan*

Pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-crotos* (demokrasi) adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>9</sup>

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi yaitu: (1) Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan (2) Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi kepentingan bersama.

Demokrasi diyakini dapat melindungi kebebasan rakyat dengan memberikan tugas kepada pemerintah untuk melindungi rakyat. Apabila demokrasi dijunjung tinggi, rakyat dapat menikmati kebebasan mereka sebagai pemegang kedaulatan. Demokrasi menuntut adanya partisipasi aktif dari rakyat dalam setiap proses pengambilan kebijakan. Rakyat dilibatkan dalam pembuatan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga kepentingan rakyat dapat tercermin dalam setiap pengambilan kebijakan-kebijakan pemerintahnya. Karena itu, setiap kebijakan pemerintah yang dibuat merupakan cerminan atau representasi kepentingan dari rakyat.

## Pembangunan Desa

Konsep pembangunan desa yang selama ini kita terapkan bias kepada cara pandang kota, karena menggunakan pendekatan pembangunan kota, dan juga diukur berdasarkan indikator-indikator kemajuan ekonomi kota. Sosial budaya masyarakat desa tidak dipandang khas, namun direndahkan atau dianggap belum sempurna, berdasarkan ukuran relatif sosial budaya masyarakat kota. Timbulnya konsep pembangunan pertanian dengan berbasiskan kepada desa membutuhkan perubahan paradigma pembangunan itu sendiri, yaitu dengan meninggalkan pembangunan desa dengan cara pandang kota karena tidak akan pernah melihat desa sebagai entitas sosial ekonomi dan budaya yang khas. Desa harus didekati dan disentuh dengan pendekatan yang spesifik agar seluruh potensinya dapat tergali dan dikembangkan dengan optimal.

Dikotomi kota dan desa tidak terhindarkan dalam teori dan pelaksanaan pembangunan, dimana kegiatan pertanian dianggap identik dengan desa, sedangkan industri identik dengan kota. Dikotomi yang cenderung hitam putih ini membawa implikasi yang banyak menimbulkan masalah.

Di negara berkembang umumnya, pembangunan yang lebih banyak difokuskan di perkotaan dengan penekanan pada pembangunan industri dibandingkan di pedesaan menyebabkan terjadinya ‘bias pada perkotaan’, yang mencerminkan alokasi sumberdaya yang lebih berpihak pada kota sedangkan sektor pertanian diabaikan. Sebaliknya, pembangunan pedesaan (rural-led development) didesain dengan cenderung mengabaikan perkotaan dan mendefinisikan wilayah pedesaan sebagai aktifitas pertaniannya belaka. Padahal, selain khas dan bahwa desa tidak sama dengan kota, karakteristik sosial ekonomi penduduk pedesaan dan sumberdaya alam yang mendukungnya pun sangat beragam antar belahan dunia.

---

*Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media, 2000. hlm. 109.

<sup>9</sup> *Ibid*. hlm. 110.

Hal ini menyebabkan pembangunan pada kota-kota besar banyak menimbulkan permasalahan seperti urbanisasi dan sektor informal yang tidak terkontrol, di lain pihak pada wilayah pedesaan terjadi tekanan terhadap penduduk dan sumber daya alam, timbulnya kemiskinan di pedesaan, degradasi lingkungan serta merenggangnya hubungan sosial yang ada. Perbandingan tingkat kesejahteraan masyarakat dan tingkat pembangunan wilayah, menunjukkan bahwa kawasan pedesaan masih relatif tertinggal jika dibandingkan dengan perkotaan. Di Indonesia, jumlah penduduk miskin di pedesaan pada tahun 2004 mencapai 24,6 juta jiwa, dua kali lipat lebih tinggi dari pada di perkotaan, yaitu 11,5 juta jiwa. Berkaitan dengan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK), menjadikan pembangunan pedesaan sebagai salah satu bab tersendiri dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah). Namun, agar tidak terjadi lagi pembangunan pedesaan yang “urban bias” perlu perumusan-perumusan baru baik dalam konsep maupun strategi, pendekatan, dan indikator keberhasilan.

Jika ditelusuri perkembangan dari sisi keilmuan dan paradigma pembangunan, konsep tentang pembangunan desa tidak muncul begitu saja. Ini adalah sebuah reaksi yang lahir dari ketidakpuasan dari paradigma yang dianut selama ini. Pembangunan desa perlu dipandang secara terpisah, karena selain 80 persen penduduk bumi hidup di wilayah desa, masyarakat pedesaan memiliki karakteristik sendiri yang khas. Desa bukanlah “kota yang belum jadi” atau “*hinterland* kota”. Selain khas, desa juga bersifat mandiri, atau setidaknya, ia mampu mandiri. Bahwa desa, sampai saat ini belum mandiri, penyebabnya adalah karena “kekeliruan” paradigma kita sendiri. Kita melihat desa dengan kaca mata orang kota. Douglass (1998) menyatakan: “... *Most analyses of growth centers in rural development assume the perspective of the city looking outward to its hinterland*”. (sebagian besar analisis pertumbuhan dalam pembangunan desa kota melihat keluar kedaerah pedalamannya)

Paradigma kita tentang pembangunan desa berimplikasi kepada praktik dan desain kebijakan pemerintah terhadap pembangunan desa, sebagai objek ekonomi, sosial maupun politik. Ada dua paradigma yang tanpa sadar menjadi pegangan para pengambil kebijakan selama ini, yaitu bahwa desa dipersepsikan sebagai suatu yang “agung” dari sisi sistem sosial ekonomi dan budaya masyarakatnya, dan paradigma bahwa desa harus mencapai kemajuan sebagaimana kota. Desa yang disebut maju, atau sering disebut dengan “desa modern”, adalah desa yang secara visual menampakkan ciri-ciri kota baik lingkungannya maupun manusianya.

Sekelompok ahli yang disebut dengan kaum romantisme desa misalnya, melihat bahwa desa adalah sebuah tempat yang penuh dengan keindahan dan kedamaian, serta subur dan makmur. Nordholt (1987) misalnya menggambarkan struktur politik pedesaan yang dikonstruksi oleh semangat kekeluargaan yang kental, tanpa pamrih, dan penuh pengabdian. Desa digambarkan sebagai suatu kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan, dimana mereka saling mengenal dengan baik. Corak kehidupan mereka relatif homogen, dan masih banyak tergantung pada alam.

Selain hanya melihat sisi eksotis desa, desa juga dipersepsikan sebagai objek yang statis. Paradigma lain melihat desa sebagai sebuah objek fisik, baik rumah maupun teritorinya. Hal ini misalnya terlihat dalam definisi “village” sebagai “*asmall community or group of house in a rural area usually smaller than a town and sometimes incorporated as a municipality*”. Jelas tampak bahwa definisi ini memandang desa sebagai sebuah teritori dalam konteks dikotomis rural-urban, bukan pada karakter-karakter sosial-budaya dan sikap-sikap hidup masyarakat desa yang sesungguhnya khas.

Paradigma yang tidak tepat tersebut muncul karena lemahnya pemahaman kita terhadap desa. Akibatnya, “orang kota” yang membangun desa akan jatuh dalam berbagai perangkap prasangka tentang enam prasangka yang menjadi perangkap bagi agen program pembangunan desa).

Salah satu “pemaksaan” yang kita lakukan dalam pembangunan pedesaan adalah dengan menginvansi konsep “Agribisnis”. Agribisnis adalah “*Agriculture Regarded As A Bussiness*”, dengan kata kuncinya adalah untung dan efisien. Selain itu, cara berpikir masyarakat industri, yang kebetulan adalah konsumen produk-produk pertanian, mereka menuntut produk yang seragam, selalu ada setiap waktu, dan lain-lain. Padahal, produk pertanian tidak seperti itu, ada musim dan spesifikasi tempat tumbuh yang membuat hasil akhirnya tidak akan pernah asama dan kontinyu terus menerus. Karena pertanian (sisi suplay) dikuasai konsumen (orang industri kota), maka dipaksa-lah seluruh produk pertanian untuk berproduksi seragam dan sepanjang waktu. Seragam besarnya, warnanya, rasanya, dan lain-lain.

Jadi, untuk dapat merumuskan sebuah konsep pembangunan desa, atau pembangunan pertanian yang berbasiskan desa, maka kita perlu merubah paradigma kita terhadap pembangunan yang selama ini cenderung bias kepada kepentingan kota. Selain itu, kita pun perlu merubah perspsi bahwa desa bukanlah kota yang belum jadi, atau bukan pula embryo kota. Penggunaan strategi dan indikator pembangunan kota terhadap desa adalah sebuah kekeliruan yang harus diperbaiki.

Di sisi lain, pembangunan desa juga tidak dapat dilakukan dengan mengabaikan kota. Desa dan kota memiliki potensi yang berbeda, sehingga dengan memadukannya akan diperoleh keuntungan satu sama lain. Perkembangan terakhir memperlihatkan bahwa berbagai upaya telah dilakukan untuk merumuskan pembangunan desa yang terintegrasi dengan kota, baik pada tataran pemikiran maupun program di lapangan.

Pembangunan Desa dilaksanakan dalam rangka mengisi maupun meletakkan dasar-dasar bagi perkembangan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat yang sehat dalam rangka perkembangan daerah. Oleh karena itu, perlu diciptakan komunikasi yang efektif, untuk menyalurkan hasil-hasil kemajuan secara kontinyu dan terarah ke daerah pedesaan, baik itu berupa kemajuan- kemajuan sarana fisik, sosial, ekonomi maupun politik. Dalam hal ini, sasaran-sasaran ditekankan pada perubahan sikap mental, peningkatan pengetahuan serta ketrampilan bagi masyarakat desa, sedangkan untuk pelaksanaannya diperlukan peranan dari pimpinan pemerintahan desa dan apparaturnya, beserta lembaga-lembaga desa yang membantunya.

Pembangunan Desa dilaksanakan dalam rangka keseimbangan kewadajiban yangsewajarnya antara Pemerintah dengan Masyarakat Desa. Kewajiban Pemerintah adalah menjedi akan prasarana-prasarana, memberikan bimbingan dan pengawasan, sedangkan selebihnya di sandarkan pada kemampuan masyarakat Desa itu sendiri. Disatu pihak, Pemerintah berusaha untuk dapat memberikan bantuan matriil kepada desa guna memfasilitasi dan memperlancar kegiatan perekonomian masyarakat, dan dilain pihak, Pemerintah membantu dalam pengusahaan serta pemupukan modal bagi kebutuhan-kebutuhan produksi yang ada di daerahnya.

Arah dari pembangunan desa pada hakekatnya adalah upaya perluasan kesempatan kerja dengan peningkatan dan pengembangan potensi desa, serta peningkatan kemampuan masyarakat desa. Untuk memacu perkembangan desa tersebut, pemerintah perlu melakukan program berkelanjutan yang terfokus pada peningkatan stimulasi pembangunan, sehingga akan mengesampingkan sikap ketergantungan masyarakat desa terhadap bantuan-bantuan luar.

Dalam kebijakan pembangunan nasional di negara Indonesia, pembangunan desa merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Maka pembangunan desa didefinisikan sebagai pembangunan yang berlangsung di pedesaan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat yang dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong. Secara empirik pembangunan desa menggunakan tiga model yakni : Pembangunan Desa Berbantuan, Pembangunan Desa Sektoral, dan Pembangunan Desa Berswadaya. Pembangunan Desa Berbantuan adalah pembangunan desa yang diarahkan

untuk pembangunan prasarana desa dengan mendapatkan bantuan dana dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan mendorong partisipasi masyarakat, baik dalam bentuk dana, bahan, dan tenaga maupun dalam bentuk pemikiran. Pembangunan desa sektoral yang dibiayai dan dilaksanakan oleh instansi vertikal dengan mengikut sertakan masyarakat secara terbatas. Sedangkan Pembangunan desa berswadaya adalah pembangunan desa yang dilaksanakan berdasarkan swadaya masyarakat dan pemerintah desa melalui LKMD/ LPM atau sebutan lainnya.<sup>10</sup>

## Penutup

Dari pembahasan di muka dapat ditarik kesimpulan bahwa peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menempati posisi strategis dalam hal pengawan atau kontrol terhadap lembaga eksekutif di tingkat Desa, dalam hal ini adalah Pemerintah Desa dalam menjalankan pemerintahan desa supaya tercipta kondisi pemerintahan desa yang kondusif, terarah dan sesuai dengan petunjuk tehnis dan petunjuk pelaksanaan sebagaimana yang telah di gariskan dalam Undang-undang pemerintahan desa.

Adapun saran yang dapat penulis berikan: *pertama*, perlu dipertimbangkan agar bisa meningkatkan pembangunan desa oleh BPD dan kepala desa agar pembangunan desa menjadi lebih baik agar bisa menjadi contoh buat desa-desa. *Kedua*, Perlu di upayakan agar di lakukannya pemberdayaan terhadap BPD agar melaksanakan fungsinya secara optimal dan bisa meningkatkan kapasitasnya dengan baik.

## Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, Prayudi. 1992. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Azra, Azyumardi. 2000. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media.
- Kelsen, Hans. 2009. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusamedia.
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa
- Makmur, H. 2011. *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung: Refika Aditama.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa
- Sukanto, Soerjono. 2009. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Baru. Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Desa.
- Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Wignyosubroto dkk. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100Tahun*. Jakarta : Institute For Local Development.
- Wiyono, Suko. 2006. *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Faza Media

<sup>10</sup> Wignyosubroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100Tahun*. Jakarta: Institute For Local Development, 2005. Hlm. 21