

## **MODEL PENGUATAN KEDUDUKAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA**

Ardhiwinda Kusumaputra, Ngesti Dwi Prasetyo, SH., M.Hum.,  
Dhia Al-Uyun, SH., MH.  
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
ardhiputra82@gmail.com

### *Summary*

*After the enactment of Act No. 6 2014 on the village, the standing of Badan Permusyawaratan Desa is no longer be placed as an element of the village governance. Because of that, Badan Permusyawaratan Desa just become an independent institution outside the village governance. Even Badan Permusyawaratan Desa doesn't exist as an element of the village governance, but it still have governmental functions. However, Badan Permusyawaratan Desa not have good bargainnig position in village governance. The Badan Permusyawaratan Desa standing has shifted, it's based on Article 23 Act No. 6 2014 on the village. Therefore, need to strengthen the standing of the Badan Permusyawaratan Desa. In principle, the standing of the Badan Permusyawaratan Desa must be returned as an element of the village governance. By putting back the position of Badan Permusyawaratan Desa as an element of the village administration, then the village chief and Badan Permusyawaratan Desa into alignment. The pattern of the relationship between the village chief and Badan Permusyawaratan Desa will be balanced. Moreover, on the basis of the principle of checks and balances.*

*Keywords: Model of Strengthening, Standing, Badan Permusyawaratan Desa, Village Governance.*

### **Ringkasan**

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kedudukan Badan Permusyawaratan tidak lagi ditempatkan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa hanya menjadi lembaga yang mandiri diluar pemerintahan desa. Walaupun Badan Permusyawaratan Desa tidak lagi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, namun tetap memiliki fungsi pemerintahan. Hanya saja Badan Permusyawaratan Desa tidak mempunyai posisi yang kuat di pemerintahan desa. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa telah bergeser berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karena itu diperlukan penguatan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa. Pada prinsipnya penguatan dilakukan dengan menempatkan kembali Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dengan menempatkan kembali kedudukan tersebut, maka antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa menjadi sejajar. Pola hubungan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa juga akan seimbang. apalagi dengan didasarkan pada prinsip *check and balances*.

Kata kunci: Model Penguatan, Kedudukan, Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintahan Desa

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana yang ditegaskan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) “Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara Kesatuan adalah sebuah negara tunggal yang memiliki satu pemerintahan pusat dengan kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam pemerintahan. Sebagai wujud pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, nampak pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Sehingga, segala penyelenggaraan pemerintahan tetap bertanggungjawab pada pemerintah pusat dengan didasarkan pada prinsip *unity of command*.

Di dalam negara terdapat pemerintahan daerah dan pemerintahan desa yang keduanya didasarkan pada otonomi. Antara otonomi daerah dengan otonomi desa mempunyai hubungan yang saling terkait satu sama lain, apalagi wilayah desa berada dalam ruang lingkup wilayah daerah.<sup>1</sup> Perspektif yuridis-politis, desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesia atau kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai identitas, entitas dan memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan

---

<sup>1</sup> HAW. Widjaja, **Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh**, Jakarta: Rajawali Pers, 2003, hlm. 9

asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI.<sup>2</sup>

Sejak awal Indonesia merdeka tahun 1945 sampai sekarang, pemerintah berusaha untuk menciptakan suatu tatanan pemerintahan desa yang seimbang dan mampu menjalankan otonomi desa. Dari tahun 1945 sampai 2014 pemerintah mempertahankan unsur pemerintahan desa yang meliputi pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Namun sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pemerintah justru menghilangkan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur pemerintahan desa. Tidak dimasukkannya Badan Permusyawaratan Desa sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan desa merupakan bentuk perubahan mendasar. Hal ini mengingat bahwa dalam pengaturan periode sebelumnya selalu menempatkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Penempatan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa mendorong adanya pengawasan kepada kepala desa yang intensif. Hal ini menghindari adanya pemerintahan desa yang otoriter dan korup oleh kepala desa. Menempatkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa dapat menciptakan pola hubungan seimbang antara kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa. Apalagi untuk menguatkan pola hubungan tersebut juga didasarkan pada prinsip *check and balances*.

---

<sup>2</sup> Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif** (*Head To A Good Village Governance*), Malang: UB Press, 2011, hlm. 4

## 2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sejarah perkembangan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa?
2. Apa saja bentuk pergeseran kedudukan Badan Permusyawaratan Desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa?
3. Bagaimana model penguatan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa dalam struktur pemerintahan desa?

## B. PEMBAHASAN

### A. Sejarah Perkembangan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa

#### 1. Pada Masa Kerajaan

Salah satu prasasti yang menjelaskan tentang keberadaan pejabat-pejabat desa adalah prasasti dari Kerajaan Mataram Kuno pada masa pemerintahan Rakai Kayuwangi dan Rakai Watukara (sekitar abad ke 10 Masehi). Berdasarkan prasasti tersebut, desa dikenal dengan istilah *wanua*. Dalam sebuah desa terdapat pejabat-pejabat desa yang terdiri dari 30 (tiga puluh) macam jabatan, tetapi hanya sepuluh jabatan yang sering disebut antara lain, *gusti*, *kalang* dan/atau *tuha kalang*, *winkas*, *tuha wanua*, *parujar*, *hulair*, *wariga*, *tuhalas*, *tuha wereh*, dan *hulu wras*.<sup>3</sup>

Berdasarkan uraian dalam prasasti tersebut, tidak diketahui adanya suatu lembaga permanen tersendiri semacam Badan Permusyawaratan Desa. Tetapi peran Badan Permusyawaratan Desa melebur dalam beberapa jabatan. Misalnya dalam hal melaksanakan pembangunan desa,

---

<sup>3</sup> Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, **Sejarah Nasional Indonesia II Zaman Kuno**, Jakarta: Balai Pustaka, 2008, hlm. 245-246.

yang dapat di analogikan dengan jabatan *Hulu Wras* dan *Mapkan*. Termasuk dalam hal pembinaan dan pemberdayaan masyarakat desa, yang dapat dianalogikan dengan jabatan *Tuha Werek* dan *Tuha Gusali*.

## 2. Pada Masa Penjajahan Belanda

Sejak berada dalam kekuasaan Pemerintah Belanda berbagai aspek mulai dibenahi, termasuk salah satunya adalah bidang hukum. Pada tahun 1854 resmi diundangkan *Het Reglement op Het Beleid der Regering van Nederlandsch-Indie* atau *Regeringsreglement* (disingkat R.R.).<sup>4</sup>

Pasal 71 R.R. yang mengatur ketentuan pokok tentang pemerintahan desa. Pada tahun 1906 dikeluarkan aturan lanjutan dari Pasal 71 RR yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie Java en Madoera* (IGO), untuk pengaturan desa di Jawa dan Madura. Sedangkan pengaturan desa di luar Jawa dan Madura ditetapkan dalam *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) 1938. Aturan tersebut hanya mengatur tentang Kepala Desa dan otonomi desa. Tidak ada pengaturan tentang Badan Permusyawaratan Desa.<sup>5</sup>

Badan Permusyawaratan Desa pada masa itu juga dikenal dengan istilah Dewan Desa atau Sesepuh Desa. Kedudukan Dewan Desa memang tidak ditempatkan dalam struktur pemerintah desa. Namun, mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>6</sup>

## 3. Pada Masa Penjajahan Jepang

---

<sup>4</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, **Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial – Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia (1840-1990)**, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994, hlm. 6

<sup>5</sup> Bayu Surianingrat, **Pemerintahan dan Administrasi Desa**, Jakarta: Aksara Baru, 1981, hlm. 20

<sup>6</sup> Koentjaraningrat, **Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini**, Djakarta: Jajasan Badan Penertbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1964, hlm. 161-162.

Tidak banyak perubahan yang dilakukan oleh Jepang terhadap pemerintahan desa. Sedikit perubahan yang dilakukan adalah merupakan perubahan mendasar dan menjadi aspek menguntungkan bagi Pemerintah Jepang. Perubahan yang dilakukan adalah terkait dengan kepala desa dan hirarki pemerintahan desa.

Pemerintah Jepang tidak melakukan perubahan terkait dengan BPD (Dewan Desa) pada waktu itu. BPD tidak dipandang sebagai suatu kesatuan yang berpengaruh dalam jalannya pemerintahan desa. Pemerintah Jepang melakukan perubahan terhadap elemen terpenting di desa yang dapat mendukung politiknya.<sup>7</sup>

#### 4. Pada Masa 1945 – 1949

Tahun 1945 sampai dengan 1949 merupakan titik awal kemerdekaan Negara Indonesia sekaligus menjadi era transisi. UUD NRI 1945 yang pertama kali dibentuk, telah memberikan dasar konstitusional terkait keberadaan pemerintahan desa. Disebutkan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Sebagai bentuk pengaturan lanjutan terkait dengan pemerintahan desa, maka dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Dalam hal ini di tingkat pemerintahan desa dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Desa adalah

---

<sup>7</sup> Mashuri Maschab, **Politik Pemerintahan Desa di Indonesia**, Yogyakarta: PolGov, Research Centre For Politics and Government, Department of Politics and Government, FISIPOL UGM, 2013, hlm. 72-74.

lembaga tertinggi dalam pemerintahan desa. Tugas secara umum dari Dewan Perwakilan Rakyat Desa adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan desa.

#### 5. Pada Masa 1949 – 1950

Pada masa ini bentuk negara kesatuan dirubah menjadi negara serikat. UUD NRI 1945, dirubah menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Walaupun demikian UUD NRI 1945 diberlakukan dalam ruang lingkup wilayah negara bagian Jawa dan Sumatra.

Secara khusus untuk Negara Bagian Republik Indonesia yang meliputi Jawa Tengah, Yogyakarta dan Sumatra tetap memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sebagai dasar pengaturan pemerintahan daerah. Mengenai keberadaan Badan Permusyawaratan Desa pengaturannya tidak berubah. Segala sesuatu tetap berdasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

#### 6. Pada Masa 1950 – 1959

Masa Republik Indonesia Serikat ternyata tidak bertahan lama. Faktor utamanya adalah karena tidak sesuai dengan cita-cita kemerdekaan pada saat proklamasi.<sup>8</sup> Dibentuklah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 (Undang-Undang Dasar Sementara).

Undang-Undang Dasar Sementara juga memberikan dasar pemerintahan desa, yang ditegaskan pada Pasal 131. Pada prinsipnya pasal tersebut menegaskan adanya pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil, yang dimaknai sebagai pemerintahan daerah dan

---

<sup>8</sup> Mengenai Piagam Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia, dapat dilihat dalam Muh. Yamin, **Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Djilid I**, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959, hlm. 477-482.

pemerintahan desa. Pengaturan yang lebih khusus terkait Badan Permusyawaratan Desa, masih berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Barulah pada tahun 1957, diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Namun pengaturan Badan Permusyawaratan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak jelas.

#### 7. Pada Masa 1959 – 1999

##### a) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965

Pada tahun 1965 diundangkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 (Undang-Undang Desapraja). Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Desapraja, disebutkan bahwa “Alat-alat kelengkapan Desapraja terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertimbangan Desapraja”.

Badan Musyawarah Desapraja pada masa itu adalah bagian dari pemerintahan desa yang turut serta dalam menyelenggarakan pemerintahan. Kedudukan Badan Musyawarah Desapraja sejajar dengan Kepala Desapraja. Tindakan dan keputusan Kepala Desapraja haruslah mendapat persetujuan dari Badan Musyawarah Desapraja. Untuk itu ada tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan perwakilan.<sup>9</sup>

##### b) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, memberikan aturan dasar terkait dengan pemerintahan desa yang baru. Ditegaskan pada

---

<sup>9</sup> Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Jakarta: Erlangga, 2011, hlm. 217

Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, bahwa “Pemerintah desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa”. Hanya saja kedudukan Lembaga Musyawarah Desa tidak sejajar dengan Kepala Desa.

Walaupun kedudukan Lembaga Musyawarah Desa adalah sebagai unsur pemerintah, namun keberadaan Lembaga Musyawarah Desa mengalami banyak reduksi. Bahwasannya Lembaga Musyawarah Desa ini hanya mempunyai fungsi musyawarah.

#### 8. Pada Masa 1999 – 2014

##### a) Periode Pertama

Pada periode pertama berlangsung antara tahun 1999 sampai 2004. Pada periode ini pengaturan tentang pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Termasuk aturan lanjutannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001.

Ditegaskan pada Pasal 94 bahwa “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”. Istilah Badan Perwakilan Desa, bukan merupakan istilah baku yang harus diterapkan kepada setiap desa di Indonesia. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999, terdapat lima fungsi dasar Badan Perwakilan Desa. Fungsi tersebut meliputi fungsi pengayom, legislasi, pengawasan, perwakilan dan anggaran.

##### b) Periode Kedua

Periode kedua ini dibatasi antara tahun 2004 sampai dengan 2014. Pada periode ini pengaturan tentang pemerintahan desa sudah didasarkan pada amandemen kedua UUD NRI 1945. Pengaturan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sebagai bentuk pengaturan lanjutan, maka dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”. Dapat dipahami bahwa Badan Permasyarakatan Desa adalah unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Ditegaskan pada Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, bahwa:

Badan Permasyarakatan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat dipahami bahwa Badan Permasyarakatan Desa adalah sebuah kesatuan yang menjadi representasi masyarakat desa. Badan Permasyarakatan Desa haruslah mampu mengakomodasi aspirasi dari masyarakat. Terdapat dua fungsi Badan Permasyarakatan Desa, yaitu fungsi legislasi dan perwakilan.

#### c) Periode Ketiga

Periode ini dimulai dari tahun 2014 sampai sekarang. Pada periode ini diundangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Sebagai bentuk peraturan turunan dari undang-undang tersebut, maka

dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014) tentang Desa menegaskan bahwa:

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Definisi tersebut memberikan pemahaman bahwa Badan Permusyawaratan Desa bukan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa hanyalah sebagai lembaga yang memiliki fungsi pemerintahan, berdiri sendiri di luar struktur pemerintahan desa. Apalagi dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga menegaskan bahwa “Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa”. Tentunya semakin menunjukkan bahwa Badan Permsyawaratan Desa bukanlah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

## **B. Bentuk Pergeseran Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Sebagai Penyelenggara Pemerintahan Desa**

Secara filosofis Badan Permusyawaratan Desa merupakan sebuah lembaga yang terbentuk berdasarkan demokrasi desa. Pada masa kerjaan tugas utama adalah memberi saran terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Peran Badan Permusyawaratan Desa tidaklah terlalu berpengaruh, mengingat pada masa itu kekuasaan Kepala Desa adalah kekuasaan mutlak.

Saat masa penjajahan baik itu oleh Belanda maupun Jepang sebenarnya juga tidak banyak mengalami perubahan terkait dengan

keberadaan lembaga semacam Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini menunjukkan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa masih belum jelas.

Sejak Indonesia merdeka, pemerintah mulai berusaha untuk menata di segala sektor pemerintahan, termasuk pemerintahan desa. Pemerintah mulai memberikan dasar hukum yang jelas terkait dengan keberadaan lembaga seperti Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk usaha pemerintah dalam melakukan peningkatan pertumbuhan desa.

Dimulai dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, bahwa pada masa itu Badan Permusyawaratan Desa dikenal sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa. Kedudukannya adalah sebagai unsur pemerintahan desa dan sekaligus menjadi yang tertinggi di pemerintahan desa.

Dasar pengaturan tentang desa mengalami pembaharuan, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Namun substansi pengaturan yang berkaitan dengan pemerintahan desa sangat sedikit. Inilah yang menjadikan pengaturan tentang Badan Permusyawaratan Desa diserahkan kepada desa. Akibatnya menimbulkan adanya ketidakpastian terkait Badan Permusyawaratan Desa.

Tahun 1965 pemerintah berusaha kembali untuk melakukan revitalisasi pengaturan pemerintahan desa, dengan mengundang Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965. Pada masa ini Badan Permusyawaratan Desa dikenal sebagai Badan Musyawarah Desapraja.

Kedudukannya adalah sebagai unsur pemerintahan desa, yang sejajar dengan Kepala Desapraja.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 diundangkan, sebagai realisasi pemerintah dalam melakukan pengaturan tentang desa. Muncul istilah baru yaitu Lembaga Musyawarah Desa. Kedudukannya adalah sebagai unsur pemerintah desa, namun berada dibawah Kepala Desa.

Tahun 1999, kembali dilakukan perubahan pengaturan pemerintahan desa. Pengaturannya kali ini kembali disatukan dengan pemerintahan daerah dalam satu undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Meskipun demikian sebagai bentuk pengaturan yang lebih khusus juga dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001. Terjadi lagi pergantian istilah yaitu Badan Perwakilan Desa. Kedudukannya sebagai unsur pemerintahan desa, yang sejajar dengan Kepala Desa.

Tahun 2004, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan landasan baru dalam pemerintahan desa yang tetap disatukan dengan pemerintahan daerah. Aturan lanjutan juga dibentuk yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. Periode ini kembali menggunakan istilah baru yaitu Badan Permusyawaratan Desa. Kedudukannya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, yang sejajar dengan Kepala Desa.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kembali merubah pengaturan terkait pemerintahan desa. Istilah yang digunakan tetap menggunakan Badan Permusyawaratan Desa. Hanya saja kedudukannya tidak lagi sebagai unsur pemerintahan desa. Melainkan hanya lembaga mandiri diluar struktur pemerintahan desa.

Tabel 2. Matrix Perkembangan Badan Permusyawaratan Desa dari Masa ke Masa

Periode Indikator	Kerajaan	Penjajahan Belanda	Penjajahan Jepang	1945-1949	1949-1950	1950-1959	1959-1999	
				UU 22/1948	UU 22/1948	UU 22/1948	UU 19/1965	UU 5/1979
<b>Istilah</b>	Sesepuh desa	Sesepuh desa	Sesepuh desa	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa	Badan Musyawarah Desapraja	Lembaga Musyawarah Desa
<b>Kedudukan</b>	Diluar penyelenggara pemerintahan desa	Diluar penyelenggara pemerintahan desa	Diluar penyelenggara pemerintahan desa	Sebagai penyelenggara pemerintahan, dan tertinggi	Sebagai penyelenggara pemerintahan, dan tertinggi	Sebagai penyelenggara pemerintahan, dan tertinggi	Sebagai penyelenggara pemerintahan desapraja, sejajar dengan Kepala Desapraja	Sebagai pemerintah desa, berada dibawah Kepala Desa.
<b>Fungsi</b>	Hanya memberikan saran atas penyelenggaraan pemerintahan desa	Hanya memberikan saran atas penyelenggaraan pemerintahan desa	Hanya memberikan saran atas penyelenggaraan pemerintahan desa	- Anggaran - Legislasi - Perwakilan	- Anggaran - Legislasi - Perwakilan	- Anggaran - Legislasi - Perwakilan	- Legislasi - Anggaran - Perwakilan	Musyawarah
<b>Penegasan wewenang (pada satu pasal dalam UU/PP)</b>	-	-	-	Belum, masih melalui penafsiran dalam pasal tertentu.	Belum, masih melalui penafsiran dalam pasal tertentu.			
<b>Calon anggota</b>	Berasal dari sesepuh desa atau mantan pejabat desa	Berasal dari sesepuh desa atau mantan pejabat desa	Berasal dari sesepuh desa atau mantan pejabat desa	Bebas, asalkan memenuhi syarat.	Bebas, asalkan memenuhi syarat.	Bebas, asalkan memenuhi syarat.	Bebas, asalkan memenuhi syarat	- Kepala Dusun - Pimpinan lembaga kemasyarakatan - Pemuka masyarakat

<b>Pemilihan anggota</b>	Secara otomatis dapat menjadi anggota	Secara otomatis dapat menjadi anggota	Secara otomatis dapat menjadi anggota	Pemilihan langsung	Pemilihan langsung	Pemilihan langsung	Pemilihan langsung	Musyawarah KaDes dan Sekdes (ex officio) menjadi ketua dan wakil
Pelaksanaan	Terlaksana	Terlaksana	Terlaksana	Belum terlaksana	Belum terlaksana	Belum terlaksana	Belum terlaksana	Terlaksana

**Tabel 3. Lanjutan Matrix Perkembangan Badan Permusyawaratan Desa dari Masa ke Masa**

Indikator	Periode 1999-2014		
	Periode Pertama (UU 22/1999)	Periode Kedua (UU 32/2004)	Periode Ketiga (UU 6/2014)
<b>Istilah</b>	Badan Perwakilan Desa	Badan Permusyawaratan Desa	Badan Permusyawaratan Desa
<b>Kedudukan</b>	Sebagai penyelenggara pemerintahan desa, sejajar dengan Kepala Desa.	Sebagai penyelenggara pemerintahan desa, sejajar dengan Kepala Desa	Bukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, tidak sejajar dengan Kepala Desa, berada di luar struktur pemerintahan desa.
<b>Fungsi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislasi</li> <li>- Pengawasan</li> <li>- Perwakilan</li> <li>- Anggaran</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislasi</li> <li>- Perwakilan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislasi (terbatas)</li> <li>- Perwakilan</li> <li>- Pengawasan</li> </ul>
<b>Penegasan wewenang (pada satu pasal dalam UU/PP)</b>	Tidak ada, masih melalui penafsiran dalam pasal tertentu.	Sudah ditegaskan, pasal 17 PP 72 2005	Tidak ada, masih melalui penafsiran dalam pasal tertentu.
<b>Calon anggota</b>	Berasal dari kalangan tertentu, yang memenuhi syarat <ul style="list-style-type: none"> <li>- adat</li> <li>- agama</li> <li>- organisasi sosial politik</li> <li>- golongan profesi</li> <li>- unsur pemuka masyarakat</li> </ul>	Merupakan keterwakilan golongan tertentu, seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketua RW</li> <li>- Pemangku adat</li> <li>- Golongan profesi</li> <li>- Pemuka agama</li> <li>- Tokoh atau pemuka masyarakat lain</li> </ul>	Bebas asalkan memenuhi syarat, didasarkan pada keterwakilan wilayah.
<b>Pemilihan anggota</b>	Pemilihan langsung	Musyawarah dan mufakat	Pemilihan langsung atau musyawarah
<b>Pelaksanaan</b>	Terlaksana	Terlaksana	Belum sepenuhnya

### **C. Model Penguatan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Struktur Pemerintahan Desa**

Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah bergeser, tidak sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Hal tersebut ditegaskan pada Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa “Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa”. Dengan demikian Badan Permusyawaratan Desa berada diluar struktur pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa menjadi lembaga yang mandiri, namun mempunyai fungsi pemerintahan.

Tidak ditematkannya Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur pemerintahan desa, tentu menunjukkan bahwa adanya pelemahan kelembagaan. Kondisi ini dapat berpengaruh pada stabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh karena itulah diperlukan penguatan terhadap Badan Permusyawaratan Desa.

Aspek yang ditekankan pada model penguatan ini adalah dengan menempatkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur pemerintahan desa. Tentunya dengan penempatan tersebut Badan Permusyawaratan Desa dapat lebih menjalankan fungsinya secara lebih optimal. Selain itu juga akan memberikan legitimasi yang kuat terhadap penyelenggaraan fungsinya.

Antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa juga akan menjadi sejajar. Dengan ini keduanya dapat menjalankan prinsip *check and balances*, yaitu bentuk saling kontrol dan mengimbangi antar unsur tersebut.

Apalagi bahwa dengan menerapkan *check and balances* di pemerintahan desa dapat memperkuat demokrasi desa.

Penguatan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa juga dilakukan dengan pengawasannya. Dalam hal ini pengawasan melibatkan elemen pemerintah, pemerintah daerah kabupaten/kota, Kepala Desa, dan masyarakat. Adanya pengawasan yang dilakukan oleh elemen tersebut tentu dapat meningkatkan peran Badan Permusyawaratan Desa.

Menegaskan legitimasi wewenang Badan Permusyawaratan Desa dalam suatu undang-undang. Hal ini mengingat bahwa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, wewenang Badan Permusyawaratan tidak ditegaskan secara jelas. Padahal di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ada penegasan terkait hak, kewajiban dan fungsinya. Penegasan terkait wewenang justru akan ditegaskan dalam peraturan menteri dalam negeri. Hal ini tentunya dapat semakin melemahkan Badan Permusyawaratan Desa. Mengingat bahwa peraturan menteri mempunyai kedudukan yang rendah jika dibanding undang-undang atau peraturan pemerintah.

Perbaikan kualitas sumber daya manusia anggota Badan Permusyawaratan Desa juga sangat diperlukan. Anggota-anggota yang terpilih tidak sekedar mengisi kekosongan anggota, melainkan juga harus mempunyai kemampuan bidang keilmuan tertentu. Untuk itulah juga diperlukan suatu penjarangan anggota yang benar-benar ideal. Sebagai bentuk penunjang, juga diperlukan jaminan kesejahteraan yang merata untuk setiap anggota Badan Permusyawaratan Desa.

### C. PENUTUP

- 1) Bahwa sejarah Badan Permusyawaratan Desa dari masa kerajaan sampai dengan masa sekarang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa banyak mengalami tarik ulur. Hingga memiliki dasar hukum yang jelas dengan istilah Badan Permusyawaratan Desa.
- 2) Bahwa pada prinsipnya pergeseran Badan permusyawaratan Desa adalah dengan tidak lagi berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Hal ini berimplikasi pada tidak dimasukkannya Badan Permusyawaratan Desa dalam struktur pemerintahan desa.
- 3) Model penguatan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa yang utama adalah dengan menempatkan kembali kedudukannya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Menempatkan Badan Permusyawaratan Desa tentu akan semakin memberikan legitimasi yang kuat dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang dimiliki.

Berdasarkan penelitian yang sudah dilakukan, terdapat beberapa saran untuk penguatan Badan Permusyawaratan Desa:

- 1) Menempatkan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
- 2) Memberikan penegasan wewenang Badan Permusyawaratan Desa yang dirumuskan dalam pasal tersendiri berdasarkan undang-undang
- 3) Melakukan pembinaan kepada anggota Badan Permusyawaratan Desa.
- 4) Melakukan perbaikan kualitas anggota Badan Permusyawaratan Desa yang dilakukan melalui proses seleksi anggota.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bayu Surianingrat, **Pemerintahan dan Administrasi Desa**, Jakarta: Aksara Baru, 1981.
- HAW. Widjaja, **Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh**, Jakarta: Rajawali Pers, 2003.
- Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Jakarta: Erlangga, 2011.
- Koentjaraningrat, **Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini**, Djakarta: Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1964.
- Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notokusanto, **Sejarah Nasional Indonesia II Zaman Kuno**, Jakarta: Balai Pustaka, 2008.
- Mashuri Maschab, **Politik Pemerintahan Desa di Indonesia**, Yogyakarta: PolGov, Research Centre For Politics and Government, Department of Politics and Government, FISIPOL UGM, 2013.
- Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, **Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (*Head To A Good Village Governance*)**, Malang: UB Press, 2011.
- Muh. Yamin, **Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Djilid I**, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.
- Soetandyo Wignjosoebroto, **Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial – Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia (1840-1990)**, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994.

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 1965, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2779;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 1979, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3153;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839;

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495;