

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA**

Desa merupakan bagian terkecil dalam sistem otonomi daerah, oleh karena itu desa dengan desentralisasi tidak dapat dipisahkan dengan otonomi daerah dan desentralisasi. Desentralisasi sebagai cikal bakal lahirnya otonomi daerah yang pada akhirnya lahir pula pemerintahan desa sebagai lingkup terkecil dalam melaksanakan sistem otonomi. Definisi desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>12</sup>

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan pengertian desa tersebut, maka desa di seluruh Indonesia dapat

---

<sup>12</sup> Yusnani Hasyimzoem, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, hlm 129-130

menjalankan pemerintahannya sesuai dengan kepentingan yang ada di masyarakat disesuaikan dengan ketentuan daerahnya.<sup>13</sup>

Desa itu adalah suatu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan, dan tidak pula desa itu merupakan bagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri. Sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya homogen.<sup>14</sup>

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggungjawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.<sup>15</sup>

Otonomi daerah merupakan bagian sistem politik yang diharapkan memberi peluang bagi warga negara untuk lebih mampu menyumbangkan daya

---

<sup>13</sup> Sunardjo, 1984, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung, Tarsito, hlm. 112.

<sup>14</sup> Widarta, 2001, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 38.

<sup>15</sup> Himawan S Pambudi, dkk, 2003, *Politik Pemberdayaan; Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 52

kreatifitas-nya. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kebutuhan dalam era globalisasi dan reformasi.<sup>16</sup>

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara, terdapat berbagai urusan di daerah. Suatu urusan tetap menjadi urusan pemerintah pusat dan urusan lain menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan dikenal adanya sistem otonomi yang dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga daerah atau sistem rumah tangga daerah.<sup>17</sup>

Kelurahan dibentuk dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang berpedoman pada peraturan pemerintah yang bertujuan untuk membantu atau melaksanakan sebagian tugas camat. Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat. Lurah merupakan jabatan eselon IVa atau jabatan pengawas. Sedangkan sekretaris kelurahan dan kepala seksi pada kelurahan merupakan jabatan eselon IVb atau jabatan pengawas. Kelurahan terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) seksi.<sup>18</sup>

Lurah diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lurah mempunyai tugas pembantu camat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan, melakukan pemberdayaan

---

<sup>16</sup> Coristya berlian ramadana, Heru ribawanto, Suwondo. "Keberadaan badan usaha milik desa (bumdes) sebagai penguatan ekonomi desa", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol.1, No.6, 2013, Hlm 1068-1076.

<sup>17</sup> Juanda, 2004, *Hukum Pemerintah Daerah*, P.T. Alumni, Bandung, hlm. 32

<sup>18</sup> Andi Pangerang Moenta, 2018, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok, Hlm 122.

masyarakat, melaksanakan pelayanan masyarakat, memelihara ketentraman dan ketertiban umum, memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum, melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat, dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

## **B. TINJAUAN UMUM TENTANG KEPALA DESA**

### **1. Pengertian Kepala Desa**

Pimpinan yang berwenang dalam pemerintahan desa ialah Kepala Desa atau dengan istilah adat dengan sebutan Lurah, Kuwu, Bekel, Petinggi (Jawa Tengah) Mandor, Lembur, Kekolot (Jawa Barat, Banten) Kejuron, Pengulu Suku, Keucik, Pentua (Gayo, Alas, Aceh) Pengulu Andiko (Sumatera Barat) Penyimbang, Kepala Marga (Sumatera Selatan) Orang Kaya, Kepala Desa (Hitu, Ambon) Raja Penusunan (Sekitar Danau Toba) Kesair Pengulu (Karo Batak) Parek, Klian (Bali) Marsaoleh (Gorontalo) Komelaho (Kalimantan Selatan). Biasanya masing-masing masyarakat desa itu sesuai dengan riwayat asal terjadinya, mempunyai kepribadian serta sesuatu spesifik yang tak terdapat dilain tempat. Begitu pula masing-masing tetua desa tentu dapat menceritakan asal mula terjadinya masyarakat desa yang bersangkutan. Serta siapa yang mula pertama yang membangun desanya tersebut (cikal bakal/danyang desa). Riwayat mana mempunyai arti magisreligius tersendiri biasanya diwujudkan dalam benda-benda pusaka, batu, pohon tua, patilasan-patilasan dan sebagainya.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Pasal 229 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>20</sup> Sumber Saparin, 1986, *Tata Pemerintahan Dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 30.

Menurut Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.<sup>21</sup>

Pasal 203 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan, (1) Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. (2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa. (3) Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun, dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari

---

<sup>21</sup> Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

setelah pemilihan. Sebelum memangku jabatannya, kepala desa mengucapkan sumpah/janji.<sup>22</sup>

## **2. Wewenang Kepala Desa**

Kepala desa adalah pimpinan tertinggi di sistem pemerintahan desa yang memiliki tugas dan wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang. Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Selanjutnya ayat (2) memiliki wewenang, yaitu :

- 1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- 2) mengangkat dan menghentikan perangkat desa;
- 3) memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- 4) menetapkan peraturan desa;
- 5) menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- 6) membina kehidupan masyarakat desa;
- 7) membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- 8) membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- 9) mengembangkan sumber pendapatan desa;

---

<sup>22</sup> Sarman, Mohammad, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm. 288.

- 10) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagai kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- 11) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- 12) memanfaatkan teknologi tepat guna;
- 13) mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- 14) mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 15) melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Hak-hak Kepala Desa**

Sedangkan dalam Pasal (3) kepala desa memiliki hak:

- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja pemerintahan desa;
- b. mengajukan rancangan dan menetapkan peraturan desa;
- c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d. mendapat perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan;
- e. memiliki mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.

#### **4. Kewajiban Kepala Desa**

Kepala desa juga berkewajiban sebagaimana diatur dalam ayat (4), yaitu :

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa
- c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan desa;
- h. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. mengelola keuangan dan aset desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa;
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat desa;
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di desa;



- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat.

Sedangkan dalam Pasal 27 ditegaskan, bahwa dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 26, kepala desa wajib :

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada bupati/walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. memebrikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

## **5. Larangan Kepala Desa**

Selain memiliki tugas dan wewenang, kepala desa juga dilarang melakukan hal yang diatur dalam Pasal 29, yaitu :

- a. merugikan kepentingan umum;
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajiban;

- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa;
- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. menjadi pengurus partai politik;
- h. menjadi anggota dan /atau pengurus organisasi terlarang;
- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah
- k. melanggar sumpah/janji jabatan;
- l. meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Kepala desa dipilih melalui pemilihan secara langsung yang diatur dalam undang-undang tentang desa. Kepala desa berhenti karena tiga hal yaitu meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 40.

## **C. TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA**

### **1. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa**

Sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan kepala desa (berdasar penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004).

Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan Dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain yang selanjutnya disebut BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2007 Tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan Dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan mitra kerja dalam pemerintahan desa dimana lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang terdiri dari atas perwakilan penduduk masyarakat desa setempat yang terdiri atas ketua RW, pemangku adat, tokoh masyarakat/agama dan lainnya.yang berfungsi mengayomi adat-istiadat, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Badan ini sebagai permusyawaratan di desa yang merupakan wahana untuk melaksanakan pembangunan desa berdasarkan pancasila.

BPD merupakan mitra Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Keanggotaan BPD merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokkratis.<sup>24</sup>

BPD juga merupakan salah satu lembaga demokrasi yang dibayangkan dapat melembagakan nilai-nilai demokrasi yang telah hidup di kalangan masyarakat Desa.<sup>25</sup>

Dengan demikian pengisian anggota BPD dapat diproses melalui pemilihan secara langsung dan atau melalui musyawarah perwakilan. Hal ini dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kesepakatan masyarakat di Desa masing-masing. Masa keanggotaan BPD selama 6 (enam) tahun

---

<sup>24</sup> Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Cetakan pertama (malang:setara press 2014), hlm 76

<sup>25</sup> Purwo Santoso, 2003, *Pembaharuan Desa Secara Partisipati*, .cetakan pertama (yogyakarta:pustaka pelajar ), hlm 96

terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji, anggota BPD dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.<sup>26</sup>

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah badan Permusyawaratan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di Desa yang berfungsi membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.<sup>27</sup>

Fungsi legislasi merupakan fungsi pokok dari lembaga legislatif, dimana BPD dapat membuat peraturan untuk menjembatani kepentingan rakyat sekaligus untuk menentukan bagaimana pembangunan di desa akan dilaksanakan. Fungsi anggaran terlihat dari BPD berhak mengajukan dan menentukan besarnya anggaran yang akan dikeluarkan untuk membiayai program pembangunan desa. Sedangkan fungsi pengawasan digunakan untuk mengawasi pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Keputusan Kepala Desa, dan pembangunan yang dilaksanakan di desa.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, cetakan pertama (malang: setara press), hlm 215

<sup>27</sup> A.W. Widjaya, 1993, *Pemerintah Desa dan Administrasi Negara*. Jakarta: PT.Raja Grafindo, Hlm.35

<sup>28</sup> Siti Istiqomah, "Efektivitas Kinerja Badan Permusyawaratan Desa Dalam Meningkatkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Vol. 3, No. 1, 2015, Hlm 4

## **2. Mekanisme Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa**

Mekanisme pembentukan Anggota Badan Permusyawaratan Desa disesuaikan dengan kedudukan desa, sebagai penyelenggara pemerintahan desa dan pengambilan keputusan, maka:

- a. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- b. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- c. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa.
- d. Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.
- e. Anggota BPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Walikota.
- f. Pimpinan BPD terdiri dari 1 (satu) orang Ketua, 1 (satu) orang Wakil Ketua, dan 1 (satu) orang Sekretaris.
- g. Pimpinan BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam Rapat BPD yang diadakan secara khusus.

- h. Rapat pemilihan Pimpinan BPD untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

### **3. Fungsi dan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa**

Pentingnya BPD dalam Pemerintahan Desa, maka fungsi dan kewenangan dari BPD ini sangat besar terutama dalam jalannya Pemerintah Desa, salah satunya dalam pembuatan peraturan desa. Adapun fungsi BPD menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan di samping itu BPD mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah desa.

Dalam rangka melaksanakan fungsinya, BPD mempunyai wewenang:

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa.
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- d. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan,
- e. Menyusun tata tertib BPD.<sup>29</sup>

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah untuk mengembalikan Desa seperti asal usulnya terdahulu, yaitu sebagai satu kesatuan wilayah yang mempunyai otonomi sendiri dengan kontrol dari bawah yaitu

---

<sup>29</sup> Bambang Trisantono Soemantri, 2011, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Bandung, Fokusmedia, Hlm. 13-14.

masyarakat itu sendiri. Untuk itu Badan Permusyawaratan Desa mempunyai peranan yang sangat penting dalam mencapai tujuan pembangunan desa, karena yang diajukan dalam musyawarah desa adalah yang dibutuhkan oleh masyarakat desa tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan perwakilan dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Berdasarkan Pasal 55 ditegaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi, yaitu:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama kepala desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Badan Permusyawaratan Desa dipilih berdasarkan syarat dan ketentuan yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Badan Permusyawaratan Desa terdiri paling sedikit lima orang dan paling banyak sebelas orang.

#### **4. Hak-hak Badan Permusyawaratan Desa**

Pasal 61 diatur mengenai hak Badan Permusyawaratan Desa (BPD):

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;



- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, pemberdayaan masyarakat desa; dan
- c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Sedangkan berdasarkan Pasal 62 anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berhak :

- a. Mengajukan usul rancangan peraturan desa;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan/atau pendapat
- d. Memilih dan dipilih; dan
- e. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan Desa dan Belanja Desa

## **5. Kewajiban Badan Permusyawaratan Desa**

Pasal 63 ditegaskan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki kewajiban, yaitu :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa;

- d. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- e. Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat desa; dan
- f. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan desa.

## **6. Larangan Badan Permusyawaratan Desa**

Pasal 64 anggota BPD dilarang :

- a. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat desa;
- b. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c. Menyalahgunakan wewenang;
- d. Melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. Merangkap jabatan sebagai kepala desa dan perangkat desa;
- f. Merangkap jabatan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- g. Sebagai pelaksana proyek desa;
- h. Menjadi pengurus partai politik;
- i. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

#### **D. TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN USAHA MILIK DESA**

Badan usaha milik desa yang sering disebut dengan BUMDes adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh pemerintah desa dan masyarakat desa tersebut dengan tujuan untuk memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi yang ada di desa. BUMDes merupakan sebuah badan usaha yang mampu membantu masyarakat dalam segala hal antara lain untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, menjadi peluang usaha atau lapangan pekerjaan, menambah wawasan masyarakat desa serta dalam rangka menambah peningkatan penghasilan asli desa.

Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) telah diamanatkan di dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (bahkan oleh undang-undang sebelumnya, UU 22/1999) dan Peraturan Pemerintah (PP) no. 71 Tahun 2005 Tentang Desa. Jika kelembagaan BUMDes ini kuat dan ditopang kebijakan yang memadai, maka pertumbuhan ekonomi yang disertai dengan pemerataan distribusi aset kepada rakyat secara luas akan mampu menanggulangi berbagai permasalahan ekonomi di pedesaan.<sup>30</sup>

Menurut Pasal 1 Angka (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUMDes, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna

---

<sup>30</sup> Valentine Queen Chintary dan Asih Widi Lestari, "Peran Pemerintah Desa Dalam Mengelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 5, No. 2, 2016, Hlm 61-62.

mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.<sup>31</sup>

BUMDes didirikan antara lain dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Desa. Berangkat dari cara pandang ini, jika pendapatan asli desa dapat diperoleh dari BUMDes, maka kondisi itu akan mendorong setiap Pemerintah Desa memberikan “*goodwill*” dalam merespon pendirian BUMDes.<sup>32</sup>

### **1. Ciri-ciri Badan Usaha Milik Desa**

- a. Kekuasaan penuh di tangan desa, dan dikelola bersama masyarakat desa.
- b. Modal bersama yakni bersumber dari desa sebesar 51% dan dari masyarakat 49%, dilakukan dengan cara penyerataan modal (saham atau andil).
- c. Menggunakan falsafah bisnis yang berakar dari budaya lokal untuk melakukan kegiatan operasional. Proses operasionalisasi ini di kontrol bersama oleh BPD, Pemerintah Desa dan anggota masyarakat.
- d. Untuk bidang yang dipilih bagi badan usaha desa disesuaikan dengan potensi dan informasi pasar.
- e. Keuntungan yang diperoleh dari produksi dan penjualan ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota dan masyarakat desa melalui kebijakan desa.

---

<sup>31</sup> Herry Kamaroesid, 2016, *Tata Cara Pendirian dan Pengelolaan BUMDES*, (Jakarta: Mitra Wacana media), hlm 2

<sup>32</sup> Amalia Sri Kusuma Dewi, “Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) Sebagai Upaya Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) Serta Menumbuhkan Perekonomian Desa”, *Journal of Rural and Development*, Vol.5, No. 1, 2014.

f. Pemberian fasilitas dan pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Desa.

## 2. Tujuan Badan Usaha Milik Desa

Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah melalui Badan Pemerdayaan Masyarakat dan Pembangunan Desa membentuk suatu badan keuangan yaitu Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah suatu lembaga keuangan yang mana tujuannya utamanya adalah untuk memberikan pinjaman kredit kepada masyarakat yang membutuhkan untuk menjalankan suatu usahanya, selain itu BUMDes juga bisa mendirikan usaha – usaha untuk meningkatkan ekonomi masyarakat.<sup>33</sup>

Tujuan dari Badan Usaha Milik Desa adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan perekonomian masyarakat desa
- b. Meningkatkan pendapatan masyarakat desa
- c. Mengoptimalkan potensi sumber daya alam untuk kebutuhan masyarakat
- d. Menjadi alat pemerataan dan pertumbuhan ekonomi desa.<sup>34</sup>

Pada dasarnya pendirian dan pengelolaan BUMDes adalah sebuah wujud dari pengolahan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel dan

---

<sup>33</sup> Zul Asvi, “Manajemen Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Bina Usaha Desa Kepenuhan Barat Kecamatan Kepenuhan Kabupaten Rokan Hulu”, *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) FISIP*, Vol. 4, No. 2, 2017, Hlm 2.

<sup>34</sup> Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007

sustainable. Untuk itu maka membutuhkan pengelolaan BUMDes yang serius agar bisa berjalan secara mandiri, efektif dan profesional. Untuk mencapai tujuannya BUMDes menggunakan cara pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam bentuk pelayanan barang dan jasa. Kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi adalah kebutuhan pokok, selain itu pembekalan usaha bagi masyarakat juga menjadi salah satu tanggungjawab dari BUMDes. Aspek penting yang harus dimiliki oleh semua badan usaha yakni landasan hukum. BUMDes memiliki beberapa landasan hukum yang menjadi dasar dan acuan dalam segala aktivitasnya. Pendirian BUMDes dilandasi oleh Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP no 72 tahun 2005 tentang Desa.

Secara rinci landasan hukum tersebut yakni pada UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, tepatnya pada pasal 213 ayat 1 yang berbunyi “Desa bisa mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimiliki desa”. Sedangkan untuk PP no 72 tahun 2005 tentang Desa ada beberapa pasal yakni :

**Pasal 78** menjelaskan tentang beberapa hal antara lain :

- 1) Dalam meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, pemerintah desa bisa mengatasinya dengan mendirikan badan usaha milik desa yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa.
- 2) Pembentukan badan usaha milik desa ditetapkan dengan peraturan desa yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- 3) Bentuk badan usaha milik desa harus berlandaskan pada hukum.

**Pasal 79** menjelaskan tentang beberapa hal antara lain :

- 1) Badan usaha milik desa merupakan usaha yang dikelola oleh pemerintah desa.
- 2) Permodalan badan usaha milik desa berasal dari :
  - a) Pemerintah desa
  - b) Tabungan masyarakat
  - c) Bantuan pemerintah Pusat, pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten/ Kota.
  - d) Pinjaman dari berbagai pihak Kerjasama dan bagi hasil dengan pihak lain.
- 3) Kepengurusan badan usaha milik desa terdiri dari pemerintah Desa dan masyarakat.

**Pasal 80** menjelaskan tentang beberapa hal antara lain :

- 1) Badan usaha milik desa memiliki wewenang untuk melakukan peminjaman sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.
- 2) Pinjaman bisa didapat badan usaha milik desa setelah mendapat persetujuan dan izin dari BPD

**Pasal 81** menjelaskan tentang beberapa hal antara lain:

- 1) Ketentuan tentang mengenai tata cara pembentukan dan pengelolaan badan usaha milik desa diatur dalam peraturan daerah Kabupaten / Kota  
Peraturan daerah Kabupaten/ kota memuat beberapa hal penting, antara lain :

- a) Bentuk badan hukum
- b) Kepengurusan
- c) Hak dan kewajiban
- d) Permodalan
- e) Bagi hasil usaha atau keuntungan
- f) Kerjasama dengan pihak ke-3
- g) Mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban<sup>35</sup>

### 3. **Jenis-jenis Usaha dalam Badan Usaha Milik Desa**

#### a. Serving

Serving adalah salah satu jenis BUMDes yang fokus menjalankan bisnis sosial yang melayani warga bisa disebut dengan pelayanan publik yang ditujukan pada seluruh masyarakat. Jenis usaha ini tidak terlalu berfokus pada pencarian keuntungan karena memang pada dasarnya motif mereka adalah sosial. Jadi mereka benar-benar melayani masyarakat tanpa terkecuali.

Contohnya lumbung pangan, usaha listrik desa, penyulingan air bersih, dan lainnya.

#### b. Banking

Sesuai dengan namanya, jenis BUMDes ini berfokus pada bisnis keuangan yakni dengan memenuhi kebutuhan keuangan masyarakat desa. Berbeda dengan Bank lainnya badan usaha desa ini memberikan

---

<sup>35</sup> Peraturan Pemerintah no 72 tahun 2005 tentang Desa



bunga beban yang lebih rendah karena memang Bank Desa berorientasi pada membantu dan mensejahterakan kehidupan masyarakat.

Contohnya unit usaha dana bergulir, Bank Desa, Lembaga keuangan mikro desa, dan lainnya.

c. Renting

Renting merupakan jenis badan usaha desa yang berfokus pada bidang penyewaan yakni dengan melayani semua masyarakat desa yang membutuhkan persewaan dalam upaya memenuhi kebutuhan hidupnya. Mungkin sewa-menyewa lebih dikenal di kota namun ternyata usaha ini sudah sejak lama dilaksanakan di desa.

Contohnya : persewaan traktor, penyewaan rumah dan toko, tanah, gedung, perkakas pesta dan lain sebagainya.

d. Brokering

Yang dimaksud dengan brokering adalah perantara, jadi jenis BUMDes ini bisa disebut dengan lembaga perantara yang menghubungkan antara satu pihak dan pihak lainnya yang memiliki tujuan sama. Dalam desa yang sering dilaksanakan adalah menghubungkan komoditas pertanian dengan pasar dengan tujuan agar petani tidak sulit mencari konsumen dan menjual hasil sawah nya. Jenis usaha ini juga bisa disebut dengan jenis usaha yang menjual pelayanan kepada para warga dan usaha-usaha kecil masyarakat.

Contohnya jasa pembayaran listrik, PAM, Telpon, jasa perpanjangan pajak kendaraan bermotor dan masih banyak lainnya. Selain itu desa

juga mendirikan sebuah pasar desa untuk menampung produk-produk masyarakat untuk dijual ke pasar, seperti KUD dan lainnya.

e. Trading

Trading merupakan salah satu jenis usaha di BUMDes yang memfokuskan usahanya dalam produksi dan berdagang barang-barang tertentu dalam sebuah pasar dengan skala yang luas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Contohnya : Pabrik es, pabrik asap cair, hasil pertanian, hasil peternakan dan lain sebagainya.

f. Holding

Holding merupakan salah satu jenis badan usaha yang sering disebut dengan usaha bersama. Yang dimaksud dengan usaha bersama adalah sebuah unit dari unit-unit usaha yang ada di desa, dimana masing-masing unit yang berdiri sendiri-sendiri, yang diatur dan ditata sinerginya oleh BUMDes agar tumbuh dan berkembang bersama.

Contohnya : desa wisata yang mengordinir berbagai jenis usaha dari kelompok masyarakat seperti kerajinan, makanan, sajian wisata, kesenian, penginapan dan lainnya.

g. Contracting

Jenis BUMDes yang satu ini adalah usaha kemitraan yang dilaksanakan oleh Unit usaha dalam BUMDes bekerjasama dengan Pemerintah Desa atau pihak yang lainnya.

Contohnya : Pembangunan Sarpras seperti aspal jalan, dan lain sebagainya.

Dengan adanya Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) ini sangat bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat desa, karena memberikan manfaat yang sangat besar seperti mampu membantu masyarakat dalam mengenal dan memanfaatkan potensi yang ada, membuka lapangan pekerjaan, dan lain sebagainya. Pada dasarnya Badan usaha milik desa bertujuan untuk mensejahterakan dan menghidupkan perekonomian desa. Sehingga desa akan mampu menopang perkembangan perekonomian negara. Hal ini bisa terjadi karena memang desa merupakan unit<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> <https://dosenekonomi.com/ilmu-ekonomi/bumn/badan-usaha-milik-desa>, diakses tanggal 12 Desember 2018, pukul 12:03