

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembentukan anggota Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) desa Banyuroto berbeda dengan periode sebelumnya. Perbedaan dalam pembentukan BPD ini, yaitu terjadi pada proses pemilihannya dimana pada periode sebelumnya menggunakan pemilihan sedangkan pada periode 2013 - 2019 menggunakan musyawarah dan mufakat. Desa Banyuroto, Kecamatan Nanggulan, Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2013 melakukan pembentukan anggota BPD baru periode 2013 - 2019, di desa Banyuroto ini terdiri dari 8 pedukuhan dan disetiap pedukuhan akan dipilih 1 perwakilan sebagai anggota BPD. Dalam proses pembentukan BPD di Desa Banyuroto menurut analisis awal pembentukan anggota BPD masih melalui sistem pemilihan, tetapi pada periode ini dilakukan dengan cara musyawarah dan mufakat yang dilakukan disetiap pedukuhan dalam waktu yang berbeda. Hal yang menarik karena dalam pembentukan anggota BPD dengan musyawarah lebih efisien waktu dan biaya.

Studi tentang Badan Permusyawaratan Desa yang berkaitan dengan adanya permasalahan BPD terjadi disebutkan dalam tulisan skripsi oleh Somadi Alfaqih yang berjudul " Fungsi Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) dalam Penyusunan dan

Brebes ) ” tahun 2013 hal. 5 “ terkadang apa yang telah disepakati oleh pemerintah oleh pemerintah desa dengan BPD tidak sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat, sebagai tambahan saat ini di daerah Kabupaten Brebes semua ketua BPD diseluruh desa di daerah Kabupaten Brebes khususnya di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes sudah diganti yang baru. Pergantian ketua BPD yang lama ke baru tidak menutup kemungkinan meninggalkan permasalahan dalam pembuatan peraturan desa yang sebelumnya penyusunan dan penetapan peraturan tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga masih banyak yang melanggar peraturan desa.<sup>1</sup>

Salah satu pembentukan BPD dengan Pemilu terjadi di Desa Sobayan Pedan Klaten Masa Bhakti 2013 - 2018. Menindak lanjuti surat pemberitahuan camat Pedan terkait perintah pembentukan BPD di seluruh desa yang berada dalam wilayah kerja kecamatan Pedan maka pemerintah desa Sobayan mengagendakan kegiatan pemilu BPD di tingkat desa. Pemilihan calon anggota BPD dari tingkat basis / RT & RW telah terlaksana, dimana total calon yang ada berjumlah 13 orang, sementara kuota kursi bagi anggota BPD masa bhakti 2013 - 2018 untuk desa Sobayan hanya 9 buah. Selang 2 hari dari batas akhir mengumpulkan data hasil pemilu calon anggota BPD di tingkat basis, pihak pemerintah desa mempersiapkan pelaksanaan pemilihan calon anggota BPD di kantor desa Sobayan dengan mendistribusikan undangan kepada elemen - elemen masyarakat serta lembaga-lembaga yang berada di wilayah desa

---

<sup>1</sup> Somadi Alfaqih.2013. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) dalam Penyusunan dan

Sobayan yang akan digelar pada tanggal 30 Desember 2012 malam hari dan bertempat di kantor desa Sobayan.<sup>2</sup>

Fungsi dan Peran BPD sangatlah penting bagi pemerintah desa dan masyarakatnya. Fungsinya sebagai penampung, penyalur aspirasi masyarakat dan menetapkan peraturan desa mengharuskan anggota BPD adalah benar – benar orang yang berkompeten dan berkualitas serta berintegritas untuk bisa menerapkan fungsi BPD tersebut. Anggota BPD harus bisa melaksanakan tugas / fungsinya yang berat maka mekanisme pembentukan juga harus professional. Hal ini menjadikan peneliti tertarik untuk meneliti proses pembentukan anggota BPD di Desa Banyuroto periode 2013 - 2019.

Berbicara mengenai BPD maka tidak akan lepas dari desa. Desa merupakan pemerintahan yang terkecil dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam menjalankan tugasnya desa diperlukan sebuah lembaga yakni Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ). BPD merupakan mitra pemerintah desa yang solid dalam membangun dan mensejahterakan masyarakat. Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa diharapkan bisa membawa kemajuan dengan memberikan pengarahannya, masukan dalam membangun pemerintah desa supaya menjadi lebih baik terutama dalam pembuatan peraturan desa, dan bisa menjadi penyelenggara pemerintahan yang baik.

---



Reformasi dan otonomi daerah sebenarnya adalah harapan baru bagi pemerintah dan masyarakat desa untuk membangun desanya sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Bagi sebagian besar aparat pemerintah desa, otonomi adalah suatu peluang baru yang dapat membuka ruang kreativitas bagi aparatur desa dalam mengelola desa, misalnya semua hal yang akan dilakukan oleh pemerintah desa harus melalui rute persetujuan kecamatan, untuk sekarang hal itu tidak berlaku lagi. Hal itu jelas membuat pemerintah desa semakin leluasa dalam menentukan program pembangunan yang akan dilaksanakan, dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat desa.

Keikutsertaan masyarakat didalam perencanaan pembangunan desa memang benar-benar sangat dibutuhkan untuk mensinkronkan rencana pembangunan desa yang akan dilaksanakan dengan apa yang dibutuhkan masyarakat dalam meningkatkan kehidupan dan penghidupannya di desa. Karena bila tidak demikian, bisa saja pembangunan tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan sehingga pembangunan yang dilaksanakan sia - sia belaka dan masyarakat sendiripun akan bersifat apatis terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan desa itu.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki 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 Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>4</sup>

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat membuat Rancangan Peraturan Desa yang secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Dalam hal ini, BPD sebagai lembaga pengawasan memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan desa serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bukan merupakan lembaga pertama yang berperan sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat desa melainkan perbaikan dari lembaga sejenis yang pernah ada sebelumnya, seperti LMD yang direvisi menjadi Badan Perwakilan Desa (BPD) yang oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Pembahasan mengenai Badan Permusyawaratan Desa tidak lepas dari pembentukan BPD itu sendiri, dimana didalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2007 telah dijelaskan tentang proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa( BPD ).

Dengan uraian tentang BPD diatas penulis tertarik untuk menganalisis proses pembentukan BPD Desa Banyuroto, sebabpembentukan BPD merupakan salah satu proses demokrasi yakni dengan musyawarah dan mufakat yang akan menentukan kualitas BPD di desa Bnayuroto. Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa ini merupakan hal yang penting, karena peran dan fungsi BPD sangat dibutuhkan untuk kemajuan Pemerintahan Desa dan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu peneliti menuangkan judul ” **PROSES PEMBENTUKAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA ( BPD ) DI DESA BANYUROTO,**

.....

## **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa pembentukan BPD desa Banyuroto menggunakan musyawarah dan mufakat ?
2. Bagaimana proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa Banyuroto Kecamatan Nanggulan Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 ?
3. Faktor apa saja yang mempengaruhi pembentukan BPD di Desa Banyuroto ?

## **C. Tujuan Penelitian Dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya harus jelas diketahui sebelumnya.

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui mengapa pembentukan BPD desa Banyuroto dengan musyawarah dan mufakat.
2. Untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa ( BPD) Desa Banyuroto Kecamatan Nanggulan Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013.
3. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pembentukan BPD di Desa Banyuroto.

## **2. Manfaat Penelitian**

Didalam penelitian ini manfaat yang dapat diambil adalah

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan keilmuan, khususnya dalam kajian ilmu pemerintahan.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian bagi anggota BPD dan Kepala Desa khususnya di Desa Banyuroto Kecamatan Nanggulan Kabupaten Kulon Progo agar bisa melaksanakan pembentukan anggota BPD yang akan datang dengan lebih baik.

### **D. Kerangka Dasar Teori**

#### **1. Pemerintah Desa**

##### **a. Pengertian Pemerintah Desa**

Menurut UU No. 32 tahun 2004 “ Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki 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 pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>5</sup>

Desa dan kelurahan adalah dua stuan pemerintahan terendah dengan status yang berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum, sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan

administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten / kota. Jadi kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten / kota diwilayah kelurahan setempat. Sedangkan desa adalah wilayah dengan batas - batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum ( adat ) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya.<sup>6</sup>

Desa merupakan garda depan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia yang keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis di daerah. Peranan masyarakat desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan dalam Pemerintah Desa sekaligus merupakan ujung tombak implementasi kehidupan demokrasi bagi setiap warganya.

Desa adalah suatu wilayah yang ditinggali oleh sejumlah orang yang relatif saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadatnya yang relatif sama dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya. Sebagian besar mata pencahariannya adalah petani atau nelayan. Pada desa daratan sebagian besar penduduknya mencari penghidupan sebagai petani baik sawah ataupun kebun, sedangkan pada desa pesisir sebagian besar penduduknya mencari penghidupan sebagai nelayan.<sup>7</sup>

Para pakar mendefinisikan desa sebagai berikut :

Menurut R. Bintarto “ Desa adalah suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur - unsur fisiografis, sosial, ekonomis, politis, dan kultural yang terdapat disitu dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah- daerah lain”.<sup>8</sup>

Menurut I Nyoman Beratha “ Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “ badan hukum “ dan adalah pula “ Badan Pemerintahan “, yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah melingkunginya”.<sup>9</sup>

Menurut Unang Soenardjo “ Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasar adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas - batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama - sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri”.<sup>10</sup>

Berdasarkan penjelasan ketiga penulis tersebut, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa desa adalah suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenal atas dasar hubungan kekerabatan dan atau kepentingan politik,

---

<sup>8</sup> R. Bintarto. *Buku Penuntun Geografi Sosial*. 1968 hal. 95

<sup>9</sup> I Nyoman Beratha. *Desa, Masyarakat Desa, dan Pembangunan Desa*. 1982 hal. 27

sosial, ekonomi, dan keamanan yang dalam pertumbuhannya menjadi kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat istiadat sehingga tercipta ikatan lahir batin antara masing - masing warganya, umumnya warganya hidup dari pertanian, mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri dan secara administratif berada dibawah pemerintahan kabupaten / kota.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang memberikan penjelasan mengenai pengertian desayang dikemukakan bahwa:

Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa :

“ Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki 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 Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa :

“ Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal - usul dan adat istiadat setempat

Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa :

“ Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai administrasi penyelenggara pemerintahan desa”.<sup>11</sup>

Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ( hasil revisi dari Undang- undang No. 22 Tahun 1999 ) pasal 202 menjelaskan pemerintah desa secara lebih rinci dan tegas yaitu bahwa pemerintah terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa, adapun yang disebut perangkat desa disini adalah Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan, seperti Kepala Urusan, dan unsur kewilayahan seperti Kepala Dusun atau dengan sebutan lain.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki 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 Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa bukanlah bawahan Kecamatan, karena Kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah Kabupaten / Kota, dan Desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah Desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan.

## **b. Perkembangan Pemerintahan Desa**

Perkembangan pemerintahan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan desa yang pernah berlaku semenjak jaman Hindia - Belanda sampai dengan UU 32 Tahun 2004

### **a. Masa Pemerintahan Hindia Belanda**

Berdasarkan Undang-undang Hindia Belanda, penduduk negeri / asli dibiarkan di bawah langsung dari Kepala-kepalanya sendiri atau pimpinan. Pengaturan lebih lanjut diatur dalam IGO dan IGOB (Inlandsche Gemeente Ordonnate Buitengewesten). Nama dan jenis persekutuan masyarakat asli ini adalah Persekutuan Bumi Putera. Persekutuan masyarakat asli di Jawa dan di Bali disebut Desa.

### **b. Masa Awal Kemerdekaan**

Sewaktu awal pemerintahan pemerintah belum sempat mengatur pemerintahan desa sehingga IGO/B tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Undang-undang baru.

### **c. Masa Orde Lama**

Yaitu Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Praja Desa. Pada 1965 pemerintah mengeluarkan Undang - Undang No. 19 tahun 1965 tentang Desa Praja

seluruh wilayah Indonesia. Pada pasal 1 dijelaskan tentang Desapraja, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas - batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri.

Pengertian Desapraja diatas lebih merupakan definisi yang lebih konkret dari apa yang telah ditentukan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1948. Dalam undang undang ini pemberian hak mengatur rumah tangga sendiri lebih tegas, sebagaimana diatur dalam pasal 34. Secara organisatoris Desapraja didukung oleh alat - alat kelengkapan yang diatur dalam pasal 7.<sup>12</sup>

#### d. Masa orde baru

Masa Orde Baru ditetapkannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Undang-undang ini bertujuan untuk mengatur kedudukan, nama, bentuk, ukuran, susunan, dan tugas kewajiban Pemerintahan Desa. Undang Undang ini sekaligus bertujuan untuk mengatur Desa dari segi pemerintahannya secara seragam untuk seluruh wilayah di Indonesia.

Atas dasar pertimbangan UU No. 5 Tahun 1979 sudah tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945, dan perlunya mengakui dan menghormatihak asal-usul yang bersifat istimewa, sehingga undang-undang ini perlu diganti / dicabut. Penggantian UU ini ditetapkan semenjak dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah, dimana pasal-pasal pada ayat ini diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2005.

Dalam Era Reformasi UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dimana diakui adanya otonomi desa dalam keanekaragaman serta demokratisasi pemerintahan desa. Pengaturan lebih lanjut tentang Desa tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

### **c. Unsur Yang Merupakan Karakteristik Dari Sebuah Desa**

#### **a. Penduduk Desa**

Adalah setiap orang yang bertempat tinggal di wilayah desa yang bersangkutan selama waktu tertentu, biasanya dalam waktu 6 bulan atau satu tahun berturut-turut, menurut peraturan daerah yang berlaku.

#### **b. Daerah atau Wilayah Desa**

Wilayah desa harus memiliki batas-batas yang jelas, berupa batas alam seperti sungai, jalan dan sebagainya atau batas buatan seperti patok atau pohon yang sengaja ditanam. Tidak ada ketentuan defenitif tentang berapa jumlah luas minimal

### c. Pemimpin Desa

Pemimpin desa adalah badan yang memiliki kewenangan untuk mengatur jalannya pergaulan sosial atau interaksi masyarakat. Pemimpin Desa disebut Kepala Desa atau dengan sebutan lain sesuai dengan tempat wilayahnya.

### d. Urusan atau Rumah Tangga Desa

Kewenangan untuk mengurus kepentingan rumah tangga desa, atau yang dikenal dengan otonomi desa. Otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah karena merupakan otonomi asli desa yang telah ada dari jaman dahulu, dimana hak otonomi bukan dari pemberian pemerintah atasan, melainkan dari hukum adat yang berlaku.

### d. Penyelenggara Pemerintahan Desa Dan Kewenangan Desa

Penyelenggara pemerintahan desa dilakukan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ). Pemerintah desa adalah organisasi pemerintahan desa yang terdiri atas :

- a. Unsur pimpinan, yaitu kepala desa
- b. Unsur pembantu kepala desa, yang terdiri atas :

1. Sekretaris desa yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh

2. Unsur pelaksana teknis yaitu, unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti pengairan, keagamaan dan lain – lain
3. Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun<sup>13</sup>

Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam melakukan tugasnya kepala desa mempunyai wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD
- e. Membina kehidupan masyarakat desa
- f. Membina perekonomian desa
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif

- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang - undangan
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai peraturan perundang – undangan

Dalam melakukan tugas dan wewenang kepala desa mempunyai kewajiban ;

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- c. Memelihara ketrentaman dan ketertiban masyarakat
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih, bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintah desa
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang - undangan
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahandesa yang baik
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa

- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai - nilai sosial budaya dan adat istiadat
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup<sup>14</sup>

Tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah berdasarkan peraturan pemerintah.

Agar fokus pada pelayanan kepada masyarakat kepala desa dilarang :

- a. Menjadi pengurus partai politik
- b. Merangkap jabatan sebagai ketua dan / anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa bersangkutan
- c. Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD
- d. Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan

- f. Melakukan kolusi, korupsi, nepotisme, menerima uang, barang dan / jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya
- g. Menyalahgunakan wewenang
- h. Melanggar sumpah / janji jabatan

Kepala desa berhenti karena ( 1 ) meninggal dunia, ( 2 ) permintaan sendiri, ( 3 ) diberhentikan. Kepala desa diberhentikan karena :

- a. Berakhir masa jabatan dan telah dilantik pejabat yang baru
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut - turut selama enam (6) bulan
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa
- d. Dinyatakan melanggar sumpah / janji jabatan
- e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala desa
- f. Melanggar larangan bagi kepala desa

Masa jabatan kepala desa adalah enam (6) tahun, yang dihitung sejak yang bersangkutan dilantik. Kepala desa yang sudah menduduki jabatan kepala desa hanya boleh menduduki jabatan kepala desa lagi untuk satu kali masa jabatan.<sup>16</sup>

Sesuai dengan prinsip demokrasi, kepala desa mempunyai kewajiban untuk

memberikan laporan pertanggung jawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada bupati / walikota melalui camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau dilaporkan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya. Laporan tersebut digunakan bupati / walikota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut. Kepala desa juga wajib melaporkan akhir masa jabatan kepala desa yang disampaikan kepada bupati / walikota melalui camat dan kepada BPD.

Sebagaimana disinggung didepan, kepala desa dibantu oleh perangkat desa dalam melaksanakan wewenangnya. Perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala desa. Perangkat desa terdiri atas sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu :<sup>17</sup>

- a. Berpendidikan paling rendah SMA atau sederajat
- b. Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan

- d. Mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan dibidang perencanaan
- e. Memahami sosial budaya masyarakat setempat
- f. Bersedia tinggal di desa bersangkutan

Sekretaris desa diangkat oleh sekretaris daerah kabupaten / kota atas nama bupati / walikota. Adapun perangkat desa lainnya diangkat dari penduduk desa yang bersangkutan. Pengangkatan perangkat desa ditetapkan dengan keputusan kepala desa. Untuk bisa diangkat sebagai calon harus berumur paling rendah 20 tahun dan paling tinggi 60 tahun. Ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat desa lainnya diatur dengan peraturan daerah kabupaten / kota sekurang – kurangnya memuat ;

- a. Persyaratan calon
- b. Mekanisme pengangkatan
- c. Masa jabatan
- d. Kedudukan keuangan
- e. Uraian tugas Larangan
- f. Mekanisme pemberhentian<sup>18</sup>

Jumlah perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa

18 Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman

penyusunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa diatur dengan peraturan daerah kabupaten / kota. Peraturan daerah kabupaten / kota sekurang – kurangnya memuat :

- a. Tata cara penyusunan struktur organisasi
- b. Perangkat
- c. Tugas dan fungsi
- d. Hubungan kerja

Kepala desa dan perangkat desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/ tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang ditetapkan setiap tahun dalam APBDes. Penghasilan tetap tersebut paling sedikit sama dengan upah minimum regional kabupaten / kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa diatur dengan peraturan daerah kabupaten / kota yang sekurang – kurangnya memuat :

- a. Rincian jenis penghasilan
- b. Rincian jenis tunjangan
- c. Penentuan besarnya dan pembebanan pemberian
- d. Penghasilan dan / atau tunjangan<sup>19</sup>

#### **e. Kewenangan Desa**

Wewenang sebuah desa adalah :

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa.
2. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten / kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten / Kota.
4. Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada Desa.<sup>20</sup>

#### **f. Tata Kerja Pemerintahan Desa.**

Kepala Desa mempunyai wewenang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, mengajukan Rancangan Peraturan Desa, menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD, menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD, membina kehidupan masyarakat Desa, membina perekonomian Desa, mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif, mewakili desanya didalam dan diluar Pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan

peraturan perundang-undangan. Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Sekretariat Desa merupakan unsur Staf Pemerintah Desa dipimpin oleh seorang Sekretaris Desa sebagai perangkat desa yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Sekretaris Desa, Kepala Seksi dan Kepala Dusun bertanggung jawab kepada Kepala Desa sedangkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya Kepala Urusan bertanggung jawab kepada Sekretaris Desa.

#### 1. Hubungan kerja internal

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu hubungan kerja antara kepala desa dengan perangkat desa, dimana kepala desa memiliki hubungan kerja didalam pengambilan keputusan, pemberian arahan dan motivasi, sedangkan perangkat desa melaksanakan keputusan dan memperhatikan arahan dan keteladanan dari kepala desa.

#### 2. Hubungan kerja eksternal

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu hubungan kerja antara

memiliki hubungan kerja didalam menetapkan kebijakan bersama BPD dan menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan BPD.

· Pembagian tugas antara Kepala Desa dengan Perangkat Desa yaitu sebagai berikut :

1. Kepala desa bertugas dalam pengambilan keputusan, pemberian arahan dan motivasi serta keteladanan, sedangkan perangkat Desa melaksanakan keputusan serta memperhatikan arahan dan keteladanan dari kepala desa.

2. Hubungan kerja kepala desa dengan perangkat desa akan muncul dalam pelayanan seperti : pelayanan administrasi, keuangan, kepegawaian dan tata surat menyurat bagi sekretaris desa.

3. Hubungan kerja dengan kepala dusun sebagai pembantu kepala desa mengenai unsur kewilayahan yang terfokus dalam bentuk pengoordinasian tugas-tugas Rukun Tetangga / Rukun Warga dan tugas perwakilan kepala desa di setiap dusun yang ada.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> <http://hendry-kamanjaya.blogspot.com/2011/04/sistem-pemerintahan-desa.html> ,diakses tanggal 20 maret 2014 jam 20.10 wib

Apabila diperhatikan, kehadiran Badan Permusyawaratan Desa adalah selaras dengan tuntutan masyarakat yang menginginkan adanya kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan roda pemerintahan dan pembangunan oleh Kepala Desa dan masyarakat. Diakui atau tidak, maraknya demonstrasi atau unjuk rasa dan sebagian warga desa beberapa waktu yang lalu diantaranya menyebabkan terjadinya kerusakan sarana dan prasarana desa, antara lain disebabkan adanya krisis kepercayaan terhadap birokrat tingkat desa.

Akhirnya diharapkan keberadaan BPD dapat membantu terciptanya iklim demokrasi rakyat yang kian kondusif dan memposisikan diri sebagai mitra kerja Kepala Desa. Pengawasan BPD terhadap jalannya Pemerintahan Desa diharapkan dapat berakibat positif bagi kinerja dan pelayanan kepada masyarakat.

Pembahasan mengenai Badan Perwakilan Desa dan Kepala Desa dalam undang-undang yang lama (UU No. 22 Tahun 1999) pasal 104 dinyatakan bahwa ;

“ Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, serta membuat pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.”<sup>23</sup>

Pada pasal selanjutnya (pasal 105) dijelaskan bahwa :

1. Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan.

3. Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa.

4. Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Konsepsi Badan Perwakilan Desa sebagaimana yang diinginkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah untuk memberikan fungsi kontrol yang kuat kepada Kepala Desa. Selain itu, dikenalkannya Badan Perwakilan Desa adalah untuk memperkenalkan adanya lembaga legislatif, dan mempunyai kewenangan-kewenangan legislasi pada umumnya di Desa.<sup>24</sup>

Dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan tegas dijelaskan wewenang, hak dan kewajiban BPD yaitu antara lain bahwa BPD mempunyai wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa. BPD mempunyai hak mengajukan rancangan peraturan desa serta mengajukan

.....

## **b. Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) Sebagai Unsur Penyelenggara**

### **Pemerintahan**

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi dalam menyelenggarakan pemerintahan desa terdapat dua lembaga pemerintah desa dan BPD. Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah desa, sedangkan BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Sehubungan dengan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama kepala desa menetapkan Peraturan Desa sesuai aspirasi yang datang dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi dari masyarakat dapat ditetapkan menjadi peraturan desa tetapi harus melalui proses sebagai berikut ;

1. Artikulasi, yaitu penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD
2. Agresi, yaitu mengumpulkan aspirasi masyarakat dan membuat prioritas
3. Formulasi, yaitu proses perumusan rancangan Peraturan Desayang dilakukan oleh BPD / pemerintah desa

Atas fungsi tersebut 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. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- f. Menyusun tata tertib BPD

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri atas ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat / diusulkan kembali untuk 1 masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil , paling sedikit 5 orang dan paling banyak 11 orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa.<sup>26</sup>

Pimpinan BPD terdiri dari 1 orang ketua, 1 orang wakil ketua, dan 1 sekretaris. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara khusus. Rapat pemilihan BPD untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

BPD mempunyai hak :

- a. Meminta keterangan kepada pemerintah desa
- b. Menyatakan pendapat

Anggota BPD mempunyai hak :

- a. Mengajukan rancangan peraturan desa
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih

Anggota BPD mempunyai kewajiban :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang - Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang - undangan
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa
- c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- e. Memproses pemilihan kepala desa
- f. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan
- g. Menghormati nilai - nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat

• ... .. dalam hubungan kerja dengan lembaga

Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan menjadi kepala desa dan perangkat desa. Pimpinan dan anggota BPD dilarang :

- a. Menjadi pelaksana proyek desa
- b. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat dan mendiskriminasikan warga atau golongan masyarakat lain
- c. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang / jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan
- d. Menyalahgunakan wewenang
- e. Melanggar sumpah / janji jabatan<sup>28</sup>

## **E. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Pemerintah Desa**

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas - batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan Badan Permasyarakatan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahanan desa. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ( hasil revisi dari Undang-undang No. 22 Tahun 1999) pasal 202 menjelaskan pemerintah desa secara lebih rinci dan tegas yaitu bahwa pemerintah terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa, adapun yang disebut perangkat desa disini adalah Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan, seperti Kepala Urusan, dan unsur

## **2. Badan Permusyawaratan Desa**

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan tegas dijelaskan wewenang, hak dan kewajiban BPD yaitu antara lain bahwa BPD mempunyai wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa. BPD mempunyai hak mengajukan rancangan peraturan desa serta mengajukan pertanyaan juga berkewajiban menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri atas ketua rukun warga, pemangku adat, golongan

... dan tokoh masyarakat lainnya

## **F. Definisi Operasional**

Menentukan definisi operasional sangatlah penting untuk memudahkan pengumpulan data dan pengukuran data lapangan. Definisi operasional digunakan untuk mengukur definisi konsep yang telah disusun, selanjutnya dimasukkan dalam bentuk operasionalnya.

Proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) adalah sebagai berikut :

1. Alasan pembentukan BPD dilakukan dengan musyawarah
  - a. Terjalannya hubungan yang baik antara pemerintah desa dengan masyarakat
  - b. Transparansi pemerintahan
2. Proses pembentukan BPD
  - a. Sosialisasi kepada masyarakat
  - b. Pencalonan anggota BPD
  - c. Syarat sebagai calon anggota BPD
  - d. Pembentukan BPD
3. Faktor pembentukan BPD

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Metode berasal dari kata *metodes* ( bahasa Yunani ) yang berarti cara atau jalan, apabila dikaitkan dengan kegiatan ilmiah metode dapat diartikan sebagai pedoman yang dapat dipakai acuan cara bekerja bagi obyek atau sasaran penelitian.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif, hal ini karena penulis berusaha untuk mengetahui proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) di Desa Banyuroto, Nanggulan Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013.

### **2. Unit Analisis**

Yang dimaksud dengan unit analisis adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai obyek penelitian. Dalam penelitian ini yang dijadikan sebagai unit analisisnya adalah Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) Desa Banyuroto

Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013.



#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

##### **a. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah suatu metode penelitian untuk mengumpulkan data yang diperoleh dari bahan - bahan teoritis berdasarkan pendapat para ahli melalui buku pengetahuan, karya ilmiah, perundang - undangan atau bahan perkuliahan. Dalam penelitian ini peneliti ingin mendapat data tentang Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) dan Pemerintahan Desa.

##### **b. Wawancara**

Wawancara adalah tanya jawab secara langsung antara penulis dengan responden / narasumber untuk mendapatkan informasi yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Narasumber dalam penelitian ini yaitu Kepala Desa dan Kepala Dusun ada sebanyak 8 orang. Dalam penelitian ini peneliti ingin mendapatkan data tentang bagaimana proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Banyuroto.

##### **c. Observasi**

Observasi adalah mengumpulkan data dengan pengamatan secara langsung

1. Untuk penelitian sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dilangan

## 5. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian mengenai proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa ( BPD) Di Desa Banyuroto Kecamatan Nanggulan Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013 ini menggunakan teknik analisa data secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Sebagai mana pendapat disampaikan oleh Bodgan dan Taylor dalam buku Lexy J. Maleong bahwa metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata - kata atau lisan dari orang - orang dan perilaku yang diamati.<sup>29</sup> Sedangkan metode deskriptif menurut Taliziduhu Ndraha adalah penelitian yang digunakan jika riset bertujuan menerangkan atau menggambarkan sesuatu hal secara jelas, lengkap dan seutuhnya sebagaimana adanya pada suatu waktu sehingga ditarik kesimpulan.<sup>30</sup>

Setelah data diperoleh melalui berbagai macam cara selanjutnya menganalisisnya sesuai dengan gejala - gejala yang diteliti yang dan diinterpretasikan berdasarkan teori yang ada, seperti reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Obyek penelitian dalam penelitian ini adalah Badan Permusyawaratan Desa, dimana yang didiskripsikan yaitu tentang proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa ( BPD ) di Desa Banyuroto.

---

<sup>29</sup>Lexy J. Maleong. *Metode Penelitian Kualitatif*. 1998 hal 3

<sup>30</sup>Taliziduhu Ndraha. *Metode Penelitian Kualitatif*. 1997 hal 110