

## **KEPALA DESA DENGAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA**

**Oleh : Dody Eko Wijayanto, SH, M.Hum**

### **Abstrak**

Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 18 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang berhak menetapkan peraturan daerah atau peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebab Pemerintahan daerah merupakan sendi dari negara kesatuan yang demokratis dan keberadaannya merupakan bentuk pengakuan terhadap karakteristik atau ciri khas masing-masing wilayah negara, serta merupakan cerminan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

Pengaturan penyelenggaraan otonom daerah tertuang dalam Undang-undang No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 angka (2) UU No.32 tahun 2004 menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, baik atau buruknya tata pemerintahan ditentukan dengan cara bagaimana tata pemerintahan tersebut dikembangkan atas dasar prinsip efisiensi dan efektifitas, partisipasi, responsifitas, kesamaan dimuka hukum keadilan dan orientasi pada konsensus. Jika tata pemerintahan yang diselenggarakan mengabaikan nilai-nilai di atas maka dapat dikatakan bahwa tata pemerintahan tersebut buruk.

Dalam UU No.32 tahun 2004, terdapat ketentuan Pemerintahan Desa sebagai satu kesatuan dalam UU No.32 tahun 2004, ditinjau dari politik pernerintahan, memasukan pemerintahan desa dalam UU No.32 tahun 2004 mempunyai makna penting sebab sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintah daerah seperti propinsi, kabupaten, atau kota.

**Kata Kunci : Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Pembentukan Peraturan Desa**

### **A. Pendahuluan**

#### **Latar Belakang Masalah**

Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 18 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang berhak menetapkan peraturan daerah atau peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebab Pemerintahan daerah merupakan sendi dari negara kesatuan yang demokratis dan keberadaannya merupakan bentuk pengakuan terhadap karakteristik atau ciri khas masing-masing wilayah negara, serta merupakan cerminan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

Pengaturan penyelenggaraan otonom daerah tertuang dalam Undang-undang No.32 tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 angka (2) UU No.32 tahun 2004 menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, baik atau buruknya tata pemerintahan ditentukan dengan cara bagaimana tata pemerintahan tersebut dikembangkan atas dasar prinsip efisiensi dan efektifitas, partisipasi, responsifitas, kesamaan dimuka hukum keadilan dan orientasi pada konsensus. Jika tata pemerintahan yang diselenggarakan mengabaikan nilai-nilai di atas maka dapat

dikatakan bahwa tata pemerintahan tersebut buruk.<sup>1</sup>

Dalam UU No.32 tahun 2004, terdapat ketentuan Pemerintahan Desa sebagai satu kesatuan dalam UU No.32 tahun 2004, ditinjau dari politik pemerintahan, memasukan pemerintahan desa dalam UU No.32 tahun 2004 mempunyai makna penting sebab sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintah daerah seperti propinsi, kabupaten, atau kota.<sup>2</sup>

Dalam pemerintahan desa, lembaga pemerintahan terbagi ke dalam 2 (dua) lembaga yaitu : Kepala Desa atau sebutan lain dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan desa akan saling berhubungan dan saling membutuhkan antara satu dengan lainnya yang nantinya apabila hubungan tersebut berjalan dengan baik akan bermuara kepada *good governance*. Indikator adanya hubungan antara Kepala Desa dengan BPD dalam hal penyelenggaraan pemerintahan desa dan dalam penyusunan, pembahasan, serta penetapan Peraturan Desa. Melihat keberadaan BPD sebagai mitra kerja dari Kepala Desa, maka tidak dapat disangsikan lagi bahwa diantara kedua lembaga kekuasaan tersebut terdapat hubungan yang tidak terpisahkan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan kinerjanya berdasarkan Peraturan Daerah yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>1</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003, hlm.6.

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 159.

bab I pasal 1(5) disebutkan bahwa “ Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dikatakan pula bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi. Peran serta masyarakat / pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dari pemahaman tersebut, dapat kita tarik beberapa prinsip utama otonomi :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi legislatif daerah, baik sebagai fungsi anggaran maupun atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dapat dikatakan bahwa jiwa otonomi daerah untuk membangun kemandirian daerah dan sekaligus meningkatkan kehidupan demokrasi dalam masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan kewenangan pemerintah daerah pada pasal 10 (1) “Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi wewenangnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah”.

Sedangkan pada ayat 3 disebutkan “ Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 meliputi :

- a. politik luar negeri
- b. pertahanan
- c. keamanan
- d. yustisi
- e. moneter dan fiskal nasional, dan

f. agama

Dalam kebijakan otonomi daerah termuat suatu kebijakan yang lain, yakni otonomi desa. Hal ini merupakan bagian dari konsekuensi yang tidak bisa ditolak untuk demokratisasi yang hakiki. Dikatakan bahwa desa pada masa reformasi ini bersifat otonomi, dan bukan menjadi bawahan dari kecamatan, lebih jauh disebutkan kewenangan desa, pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Jo Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 pasal 7, sebagai berikut :

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup :

- a. Urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa
- b. Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana hubungan kerja antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembentukan Peraturan Desa.
2. Bagaimana kedudukan dan fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pemerintahan Desa ?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui hubungan kerja antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembentukan Peraturan Desa.
2. Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pemerintahan Desa ?

B. Kajian Teori

Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Desa

1. Pengertian Desa

Perkataan "desa" berasal dari perkataan Sanskrit yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran. Perkataan desa hanya di pakai di daerah Jawa, Madura dan Bali. Sementara di daerah Sumatera Selatan disebut dengan dusun. Di Maluku, perkataan desa disebut dengan istilah dusundati. Di Aceh disebut orang memakai nama gampong dan meunasah buat daerah hukum yang paling bawah. Di Batak, daerah hukum setingkat dengan desa di beri nama kuta uta atau huta, dan lainnya.<sup>3</sup> Desa atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*.<sup>4</sup>

Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa sebagai suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa mengadakan pemerintah sendiri desa terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat saja ataupun terjadi dari satu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagian daripada masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan tempat tinggal sendiri. Kesatuan-kesatuan mana di namakan *padukuhan, ampean, kampong, cantilan* beserta tanah pertanian tanah perikanan tanah perikanan darat (empang tambak dan sebagainya) tanah hutan dan tanah belukar. Besar desa itu berbeda beda di pegunungan ia mempunyai daerah yang sangat luas di tanah *negare* daerahnya biasanya kecil.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> B.Simanjuntak dan L. Pasaribu, *Pendidikan dan Pembangunan Masyarakat Desa*, Ctk.Pertama, Tarsito, Bandung, 1986, hlm.125

<sup>4</sup> Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, Working Paper Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta, 2008, hlm.5

<sup>5</sup> B.Simanjuntak, *Op.Cit.*, hlm.126

Dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desa atau disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di Provinsi Nanggro Aceh Darussalam, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keaneka ragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

## 2. Pengertian Kepala Desa

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan nomor 34 tahun 2000 tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa. Dari pengertian tersebut dapat diambil suatu pemahaman bahwa pada dasarnya ada dua lembaga strategis yang menjalankan pemerintahan desa, yakni pemerintah desa dan Badan Perwakilan desa. Yang dimaksud dengan pemerintah desa adalah Kepala Desa dan perangkat desa.

Jadi Kepala Desa adalah merupakan alat pemerintah desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintah desa dan berkedudukan sejajar dengan Badan Permusyawaratan Desa. Sedangkan perangkat desa adalah unsure yang membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

## 3. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa

Dalam ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 32 tahun 2004 pasal 209 disebutkan bahwa Badan

Permusyawaratan Desa adalah sebutan nama Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 32 tahun 2004 pasal 210 dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- 2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa.
- 3) Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya.
- 4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam perda yang berpedoman pada peraturan pemerintahan sebagaimana yang tercantum di Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Adapun yang menjadi makna dasar dari tujuan dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa adalah memperkuat pemerintah desa dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri secara demokratis dan sesuai aspirasi masyarakat yang ada di desa itu sendiri.

### A. Tugas, Fungsi dan Wewenang Kepala Desa dan Perangkat Desa

Fungsi Kepala Desa menurut keputusan Bupati Lamongan Nomor 52 Tahun 2001 tentang pedoman susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa adalah sebagai berikut:

- a. Melaksanakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga desanya sendiri.
- b. Menggerakkan partisipasi masyarakat dalam wilayah desanya.
- c. Melaksanakan tugas dalam rangka pembinaan ketentraman dan ketertarikan dan ketertiban masyarakat desanya.

Adapun tugas dan kewajiban kepada desa adalah sebagai berikut :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.
- b. Membina kehidupan masyarakat desa.
- c. Membina perekonomian desa
- d. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
- e. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa.
- f. Mewakili desanya di dalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.
- g. Mengharapkan rancangan peraturan desa dan menetapkannya sebagai peraturan desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa.
- h. Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Kepala Desa mempunyai wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintah desa dan dewan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa.
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- 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 untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.

Sekretaris desa merupakan unsure staf dari pemerintah desa yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Sekretaris desa yang mempunyai tugas membantu kepala desa

dalam bentuk penyiapan bahan perumusan kebijaksanaan, koordinasi, pembinaan, pengendalian dan pemberian bimbingan teknis, penyusunan program, pengelolaan perpustakaan, kehumasan, keuangan, perlengkapan, kepegawaian, tata usaha, protocol dan rumah tangga. Dalam melaksanakan tugasnya sekretaris desa mempunyai fungsi:

1. Pengumpulan, analisis dan penyajian data statistik dalam rangka penyiapan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, pengendalian teknis serta pengurusan administrasi umum, antara lain ketatausahaan kepegawaian, kepastakaan, kehumasan, protocol dan rumah tangga.
2. Pengumpulan, analisis dan penyajian data statistik dalam rangka penyiapan bahan perumusan kebijakan, koordinasi pembinaan, pengendalian teknis dan penyusunan program.
3. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala desa.

Sekretaris desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, dibantu oleh 2 (dua) urusan ,yakni ;

1. Urusan umum, dan
2. Urusan keuangan

Urusan umum dipimpin oleh seorang kepala urusan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris desa. Urusan umum mempunyai tugas pokok membantu sekretaris desa dalam penyiapan bahan perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan urusan ketatausahaan, kepegawaian, kepastakaan, kehumasan, protocol dan rumah tangga. Dalam melaksanakan tugasnya, urusan umum mempunyai fungsi, antara lain penyiapan bahan perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan urusan ketatausahaan, kepegawaian, kehumasan, protocol dan rumah tangga. Urusan keuangan mempunyai tugas membantu sekretaris desa dalam penyiapan bahan perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan urusan administrasi keuangan, perlengkapan dan penyusunan program. Dalam melaksanakan tugasnya, urusan keuangan mempunyai fungsi antara lain penyiapan bahan perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan urusan keuangan desa, penyusunan dan

pelaksanaan urusan keuangan desa, penyusunan, keuangan desa, penyusunan dan pelaksanaan urusan keuangan desa, penyusunan, perubahan dan penghitungan anggaran pendapatan dan belanja desa dan penyusunan program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa serta melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh sekretaris desa.

Seksi-seksi merupakan unsure pelaksana dari pemerintah desa yang dipimpin oleh seorang kepala seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Adapun seksi-seksi yang membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, antara lain:

1. **Seksi Pemerintahan**

Seksi pemerintahan dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang mempunyai tugas membantu kepala desa dalam melaksanakan urusan rumah tangga desa dibidang pemerintahan. Adapun fungsi dari seksi pemerintahan adalah mengumpulkan, menganalisis data dan informasi dalam rangka menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis koordinasi, pembinaan, pengendalian dan pemberian bimbingan teknis bidang pemerintahan dan pengurusan tugas operasional dan administrasi di bidang pemerintahan, kependudukan, catatan sipil, tenaga kerja dan transmigrasi, pertanahan, pemilu, ideology negara kesatuan bangsa, organisasi social politik, organisasi kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan lainnya, pendapatan desa, perijinan dan pelayanan umum bidang pemerintahan.

2. **Seksi Ekonomi dan Pembangunan**

Seksi perekonomian dan pembangunan dipimpin oleh seorang kepala seksi perekonomian dan pembangunan yang mempunyai tugas membantu kepala desa dalam melaksanakan urusan rumah tangga desa di bidang perekonomian dan pembangunan. Adapun fungsi dari seksi perekonomian dan pembangunan adalah

mengumpulkan, menganalisis data dan informasi dalam rangka menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis koordinasi, pembinaan, pengendalian dan pemberian bimbingan teknis bidang perekonomian dan pembangunan dan pengurusan tugas operasional dan administrasi dibidang perekonomian dan pembangunan yang antara lain industri dan perdagangan, perbankan dan perkreditan rakyat, koperasi, usaha kecil, dan menengah, pertanian, perkebunan, dan kehutanan, perikanan, kelautan dan peternakan, pekerjaan umum, pertambangan dan energi serta lingkungan hidup, perhubungan, peristiwa, pos dan komunikasi, pertijinan dan pelayanan umum bidang perekonomian dan pembangunan.

3. **Seksi Kesejahteraan Rakyat**

Seksi kesejahteraan rakyat dipimpin oleh seorang kepala seksi kesejahteraan rakyat yang mempunyai tugas membantu kepala desa dalam melaksanakan urusan rumah tangga desa dibidang kesejahteraan rakyat. Adapun fungsi dari seksi kesejahteraan rakyat adalah mengumpulkan, menganalisis, data dan informasi dalam rangka menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis koordinasi, pembinaan, pengendalian dan pemberian bimbingan teknis bidang kesejahteraan rakyat dan pengurusan tugas operasional dan administrasi dibidang kesejahteraan rakyat, antara lain pendidikan, pemuda, olah raga, kebudayaan dan adat istiadat, kesehatan keluarga berencana, pemberdayaan perempuan, social, agama, partisipasi serta swadaya masyarakat, pemberian perjanjian dan pelayanan umum di bidang kesejahteraan rakyat.

4. Seksi Ketentraman dan Ketertiban

Seksi ketentraman dan ketertiban dipimpin oleh seorang kepala seksi ketentraman dan ketertiban yang mempunyai tugas membantu kepala desa dalam melaksanakan urusan rumah tangga desa di bidang ketentraman dan ketertiban. Adapun fungsi dari seksi ketentraman dan ketertiban adalah mengumpulkan, menganalisis data dan informasi dalam rangka menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis koordinasi, pembinaan, pengendalian dan pemberian bimbingan teknis bidang ketentraman dan ketertiban dan pengurusan tugas operasional dan administrasi di bidang ketentraman dan ketertiban, antara lain pembinaan dan penertiban perijinan, penegakkan peraturan desa dan perturan perundang-undangan yang berlaku, kesegiaan perlindungan masyarakat dan penyelamatan, penanggulangan serta rehabilitasi berencana alam dan pelayanan umum di bidang ketentraman dan ketertiban.

Dusun merupakan unsur wilayah dari pemerintah desa yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Dusun dipimpin oleh seorang kepala dusun yang merupakan unsure pembantu kepala desa yang mempunyai tugas membantu kepala desa dalam menjalankan kegiatan kepala desa dalam kepemimpinannya di wilayah kerjanya. Adapun fungsi dari kepala dusun adalah membantu kepala desa dalam pengurusan pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan serta ketentraman dan ketertiban di wilayah kerjanya serta pengurusan pelaksanaan kebijakan kepala desa.

### C. Metode Penelitian

#### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian hukum yang dilakukan adalah Yuridis Normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah

untuk menemukan kebenaran logika keilmuan dari sisi normatif<sup>6</sup>, oleh karena itu, penelitian hukum ini difokuskan untuk mengkaji penelitian hukum tentang kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

#### 2. Pendekatan Masalah

Berawal dari tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif, maka pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (Statute Approach). Pendekatan tersebut adalah dengan melakukan pengkajian perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Selain itu juga digunakan pendekatan analisa (Analisis Approach), pendekatan ini diterapkan kaitannya untuk mengkaji penerapan aturan-aturan hukum yang dilakukan dalam terapan atau praktik, sehingga diharapkan penerapan norma atau kaidah-kaidah hukum yang dipraktikkan sesuai dengan ketetapan.

#### 3. Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer, yakni bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Di antaranya : Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 tahun 2006 tentang pembentukan Badan Permusyawaratan Desa.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, pendapat para sarjana, dan kasus-kasus hukum.

---

<sup>6</sup> Johny Ibrahim, Teori Metode Hukum Normatif. Banyu Media Publishing, Malang tahun 2005 hal 47

- c. Bahan Hukum Tersier, yakni bahan hukum yang mengarah pada petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap data primer dan sekunder, seperti kamus hukum, majalah, dan lain-lain.

#### 4. **Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan menurut topik permasalahan yang telah dirumuskan dan diklasifikasikan berdasarkan sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara komprehensif.

#### 5. **Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian adalah studi kepustakaan dan aturan perundang-undangan yang penulis paparkan dan dikaitkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang dirumuskan. Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan nyata yang dihadapi, selanjutnya dianalisa sehingga dapat diperoleh gambaran jelas tentang Eksistensi Badan Permusyawaratan Desa menurut Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 tahun 2006 tentang pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

#### D. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Hubungan Antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa ditegaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi antara lain membuat peraturan desa. Peraturan desa yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa merupakan salah

satu wujud hubungan antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa, yang jelas dan konkrit karena peraturan desa mempunyai kedudukan hukum tertinggi di desa dan sifatnya mengikat bagi seluruh warga desa serta pihak-pihak yang lain yang mempunyai kepentingan bagi desa tersebut.

Sebelum peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa, dalam menyusun rancangan peraturan desa, pemerintah desa dan atau Badan Permusyawaratan Desa harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Untuk menampung aspirasi masyarakat, pemerintah desa dan atau Badan Permusyawaratan Desa dapat mengadakan rapat atau pertemuan dengan pemuka-pemuka masyarakat atau lembaga kemasyarakatan yang ada di desa. Setelah aspirasi masyarakat terkumpul, Badan Permusyawaratan Desa dan atau pemerintah desa dapat mengajukan rancangan peraturan desa.

Salah satu bentuk hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa lagi adalah dalam bentuk pembuatan laporan pertanggung jawaban Kepala Desa selaku pemimpin penyelenggaraan pemerintah desa, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa yang wajib disampaikan sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam setahun kepada Bupati dengan melalui Camat. Laporan dimaksud, disampaikan kepada camat adalah sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Disamping itu juga untuk dijadikan bahan evaluasi serta arahan kepada pemerintah desa mengenai hal-hal tertentu.

Di samping itu juga Kepala Desa juga memberikan laporan pertanggung jawaban kepada Badan Permusyawaratan Desa, berdasarkan kebijakan yang telah disepakati dan ditetapkan dalam rapat desa. Dengan demikian, produk hukum baik berupa Perdes, Peraturan Kepala Desa maupun pelaksanaan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Desa, Kepala Desa berkewajiban memberikan keterangan pelaksanaan tugas dalam 1 (satu) tahun penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Desa.

Hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Kepala Desa juga bisa terwujud dalam melaksanakan program-program kerja pemerintahan desa yang menyangkut bidang pemerintahan, pembangunan dan ke masyarakat di desa.

Pembentuk peraturan desa dalam pemerintahan desa merupakan kewenangan bersama lembaga eksekutif desa (Kepala Desa) dan lembaga legislatif desa (Badan Permusyawaratan Desa). Dalam Pasal 209 Undang-undang No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa atau nama lain, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Menurut ketentuan tersebut, bahwa fungsi legislasi desa menjadi kewenangan Badan Permusyawaratan Desa.

Artinya dalam pembentukan peraturan desa, Kepala Desa atau Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa merupakan mitra kerjasama. Pembentukan peraturan desa merupakan salah satu hubungan kerjasama antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam pembangunan desa menuju otonomi desa yang demokratis. Dalam pembuatan peraturan desa, Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan desa yang menjadi prioritas desa tersebut. Materi yang diatur dalam peraturan desa tersebut berkenaan dengan pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh Kepala Desa tentang Anggaran pendapatan dan Belanja Desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, dan materi lainnya.

Sementara dalam pelaksanaan peraturan desa, Kepala Desa atau Kepala Desa merupakan unsur eksekutif yang melaksanakan peraturan desa tersebut, sementara Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur legislatif yang menyalurkan aspirasi rakyat dan melakukan pengawasan jalannya

peraturan desa tersebut. Selain hubungan kerjasama tersebut, Kepala Desa atau Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahunan Desa (APB Desa) yang ditetapkan dalam Peraturan Desa.

### **Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pemerintahan Desa**

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk. Struktur social sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi social yang mempunyai posisi yang sangat penting pada umumnya masing-masing masyarakat desa itu sesuai dengan riwayat asal usul terjadinya, biasanya mempunyai kepribadian serta sesuatu spesifik yang tidak terdapat di daerah lain, yang mana pada akhirnya terbentuklah pemerintahan desa.

Pemerintah desa adalah merupakan symbol formil daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa sebagai lembaga kekuasaan terendah, selain memiliki wewenang asli untuk mengatur rumah tangga sendiri (wewenang otonomi) juga memiliki wewenang dan kekuasaan sebagai pelimpahan secara bertahap dari pemerintah di atasnya. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta perangkatnya atau pembantu kepala desa di dalam menyelenggarakan atau menjalankan roda pemerintahan desa.

Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Selain itu penyelenggaraan pemerintahan desa juga merupakan unsure-unsur dari fungsi pemerintahan umum yang merupakan salah satu tugas pembantuan yang meliputi:

- Tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah menjaga supaya pemerintahan desa dapat berjalan dengan baik serta bertanggung jawab terhadap hal milik serta berkepentingan rumah tangga desa. Ujud hak milik desa ialah yang terdiri dari tanah-tanah desa dan merupakan kekayaan desa meliputi: tanah kas desa, tanah titisara, tanah

bengkok, tanah pangonan, tanah kuburan, selain tanah-tanah tersebut ada juga yang berwujud bangunan desa yang meliputi: balai desa, lumbung desa, sekolah desa, pasar desa, bendungan irigasi dan saluran air, jembatan, jalan-jalan desa dan sebagainya.

- Kepala desa juga berkewajiban menjaga dan mengamankan keuangan desa, yang berasal dari hasil tanah kas desa serta dari pengumpulan pajak tanah dari warga desa, juga Kepala desa berkewajiban untuk menjaga pemeliharaan pekerjaan umum misalnya, jalan-jalan, jembatan-jembatan yang berada di wilayahnya, termasuk pemeliharaan saluran-saluran air.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah telah dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 76 tahun 2001, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 dimana sebagai perwujudan demokrasi, transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan desa, maka di desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi dan berperanan sebagai lembaga legislasi desa dan juga mempunyai fungsi sebagai lembaga pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan menilai Keputusan Kepala Desa. Selain itu kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa atau Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah mengenai kedudukan, tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diatur dalam pasal 209 dan 210.

Selain dari pada itu pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan elemen penting dan dapat dianggap bisa menjadi motor penggerak demokratisasi desa, kehadiran dan

kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ternyata masih dilingkupi sejumlah problema kontradiktif yang berpotensi menjadi bumerang bagi proses demokratisasi. Dalam perjalanannya selama ini harapan agar Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mampu berperan secara maksimal pada umumnya belum terpenuhi. Dalam beberapa hal kehadiran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga menimbulkan keruwetan pada kehidupan social dan politik desa. Problematika yang masih sering muncul dari keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yakni berkisar pada persoalan legal formal, basis social anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) termasuk di dalamnya persoalan rekrutmennya, dinamika internal maupun interaksinya dengan lembaga desa lainnya.

#### **E. Penutup Kesimpulan**

Pelaksanaan hubungan kerja Kepala Desa dengan Badan permusyawaratan Desa yang kurang maksimal, meliputi: *pertama*, tumpang tindih kewenangan antara Kepala Desa dengan BPD dalam 3 (tiga) peraturan Desa, yaitu : Peraturan Daerah No.3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, Peraturan Daerah No.14 Tahun 2007 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, dan Peraturan Daerah No.20 Tahun 2007 Tentang Organisasi Pemerintahan Desa. *Kedua*, Pembentukan Peraturan Desa yang kurang profesional, hal ini terbukti dalam pembahasan peraturan Desa oleh BPD maupun oleh Pamong Desa/Kepala Desa dilaksanakan secara bersamaan. *Ketiga* lemahnya fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa, hal ini terbukti dari 10 Peraturan Desa, tidak ada satupun yang menjadi usul inisiatif BPD.

#### **Saran**

Perlu adanya revisi Peraturan Daerah No.3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, Peraturan Daerah No.14 Tahun 2007 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, dan Peraturan Daerah No.20 Tahun 2007 Tentang

Organisasi Pemerintahan Desa yang menyangkut kewenangan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa agar tidak adanya tumpang tindih kewenangan dalam pembentukan peraturan Desa. Dan perlu adanya Program Legislasi Desa (*Prolegdes*) dalam pembentukan Peraturan Desa oleh Kepala Desa dan Badan permusyawaratan Desa agar dapat berjalan secara baik dan tepat waktu

Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan K'asa Depan Otonomi Desa*, Working Paper Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta, 2008

Undang-undang Dasar 1945  
 Undang-undang No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah  
 Undang-Undang No.8 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah  
 Undang-Undang No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah  
 Peraturan Daerah No.20 Tahun 2007 Tentang Organisasi Pemerintahan Desa  
 Peraturan Daerah No.14 Tahun 2007 Tentang Badan Permusyawaratan Desa  
 Peraturan Daerah No.3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa

#### DAFTAR PUSTAKA

Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerdi*, Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005

B.Simanjuntak dan L. Pasaribu, *Pendidikan dan Pembangiinan Masyarakat Desa*, Ctk.Pertama, Tarsito, Bandung, 1986

JohnyIbrohim, TeoriMetodeHukumNormatif. Banyu Media Publishing, Malang tahun 2005