

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN

#### A. Pelaksanaan Hubungan Kepala Desa dengan BPD dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo

Otonomi dalam istilah literatur Belanda berarti pemerintah sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*), dan menindaki sendiri (*zelpolitie*). Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijh*), bukan halnya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

Istilah otonomi memiliki makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheic*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab tersebut terkandung dua unsur yaitu: pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya dan pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Moh. Fadli, Jazim, Mustafa, *Op. Cit*, hlm. 17-18.

Posisi (kedudukan) dan kewenangan desa merupakan dua isu sentral dalam semesta pembicaraan otonomi desa. Menyusul lahirnya revisi terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedua isu itu menghiiasi kajian dan perdebatan dikalangan pemerintah, dewan, akademisi, NGOs dan lembaga-lembaga donor yang *concern* pada desa. Bahkan jauh sebelum lahir APDESI dan Parade nusantara, asosiasi kepala desa dan asosiasi badan perwakilan desa (BPD) yang lahir di banyak kabupaten sudah menyampaikan usulan tentang penegasan penyerahan kewenangan dan keuangan dari kabupaten kepada desa. Disatu sisi penegasan posisi dan kewenangan desa selalu dibayangi kesulitan tentang budaya, struktur politik lokal, tradisi dan pengalaman lokal yang begitu beragam. Disisi lain doktrin NKRI selalu muncul sebagai pembatas dan penghalang atas berkembangnya ide-ide ekonomi lokal yang luas, termasuk otonomi desa.

Tafsir yang sederhana wewenang sering dipahami sebagai hak legal secara penuh untuk bertindak mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri, adapula yang memahami bahwa kewenangan adalah kekuatan formal perangkat negara untuk mengambil keputusan yang bersifat mengikat dan memaksa terhadap warga negara. Kewenangan juga bisa dipahami sebagai instrumen administratif untuk mengelola urusan. Dari perspektif pemberdayaan, kewenangan identik dengan pancing yang biasa digunakan oleh pemerintah lokal untuk memancing ikan di kolam, meski kolam dan ikan itu sudah tidak ada lagi. Dengan demikian, kewenangan akan memperkuat posisi dan eksistensi subyek pemilik kewenangan itu untuk menjadi subyek hukum yang leluasa dan otonom dalam

bertindak. Kewenangan akan membuat otonomi, dan bahkan skala yang lebih tinggi akan membuat kedaulatan.

Penerapan kewenangan akan terbentang mulai dari pembuatan keputusan, pelaksanaan, dan kontrol atas keputusan tersebut dalam rangka mengelola (merencanakan, mengumpulkan, membagi, merawat, dan seterusnya) barang-barang atau aset publik (warga, jabatan, wilayah, tanah, urusan tugas, hutan, laut, uang, dan lain-lain) dalam lingkup yurisdiksinya. Karena kewenangan mempunyai implikasi yang serius, misalnya pengaturan dan pemaksaan terhadap warga, maka pemegang kewenangan tersebut harus bertanggungjawab terhadap pemberi mandat atau obyek yang terkena kewenangan.<sup>2</sup>

**Gambar 4.1**

**Peta Desa Bangunjiwo**



Sumber : <http://bangunjiwo.bantulkab.go.id>

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 113-114.

Desa Bangunjiwo merupakan salah satu dari empat desa yang terletak di Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul. Batas wilayah Utara : Desa Tamantirto, Selatan : Desa Guwosari, Barat : Desa Triwidadi, Timur : Desa Tirtonirmolo, Jarak desa ini kurang lebih 4 km dari Ibukota Kecamatan Kasihan, sekitar 8 km dari Ibukota Kabupaten Bantul dan sekitar 10 km dari Ibu Kota DIY.

Bangunjiwo adalah sebuah desa yang terletak di bagian selatan kecamatan Kasihan, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. Desa ini berjarak dari kota Yogyakarta sekitar 7 km dengan menyusuri Jalan Bantul, dan masuk melalui Gerbang Wisata Kasongan.

Luas wilayah Bangunjiwo sebesar 1.077,78 hektare (66.80 %) diperuntukan bagi permukiman dan perumahan penduduk sedangkan sisanya untuk sawah sebesar 322 hektare (19.96 %) dan untuk jalan sebesar 95.84 hektare (5.94 %). Secara geografis wilayah Desa Bangunjiwo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul tidak diuntungkan karena sebagian besar wilayahnya adalah pegunungan.

Desa Bangunjiwo berdiri tanggal 6 Desember 1946 sebagai gabungan dari Desa Paitan, Sribitan, Bangen dan Kasongan. Saat ini terdiri dari 19 pedukuhan (kampung) diantaranya adalah pedukuhan Gendeng, Ngentak, Donotirto, Lemahdadi, Salakan, Sambikerep, Petung, Kenalan, Sribitan, Kalirandu, Bangen, Bibis, Jipangan, Kalangan, Kalipucang, Gedongan, Kasongan, Tirto, Sembungan dan 144 RT dengan jumlah penduduk yang terdaftar di buku register penduduk sebanyak 27.667 jiwa terdiri dari 9.081 KK. Untuk jumlah keluarga miskin 1.192 KK, penerima beras miskin 1.204 KK dan penerima dana

SLT sebanyak 1.393 KK serta penerima pinjaman dana sebesar Rp 1 juta sebanyak 135 KK.

Desa Bangunjiwo adalah Desa penggabungan 4 kelurahan yaitu Kelurahan Paitan, Sribitan, Kasongan dan Bangen. Topografi desa didominasi dataran tinggi/pegunungan. Tata guna lahan Pemukiman 35%, sawah 13%, dan tegal, perkebunan, hutan 52%.

**Tabel 4.1**

**Struktur Pemerintahan Desa**

<b>Struktur Pemerintahan Desa</b>	<b>Jumlah</b>
Kepala Desa	1 Orang
Carik	1 Orang
Ketua Bagian	5 Orang
Kepala Urusan Tata Usaha	1 Orang
Staf	9 Orang
Anggota BPD	11 Orang
Dukuh	19 Dukuh
Jumlah RT	144 RT

Sumber: Data Monografi Desa Bangunjiwo, Kasihan, Bantul, Yogyakarta

**Tabel 4.2**

**Pendidikan**

<b>Pendidikan</b>	<b>Jumlah</b>
-------------------	---------------

TK dan PAUD	12
SD	10
SMP	2
SMK	1
SLB	1
Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat	1
Perpustakaan Desa	1
Sekolah Tinggi	1

Sumber: Data Monografi Desa Bangunjiwo, Kasihan, Bantul, Yogyakarta

**Tabel 4.3**

**Kesehatan**

<b>Kesehatan</b>	<b>Jumlah</b>
Puskesmas	1
Posyandu Balita	29
Posyandu Lansia	17
PPKBD (KB)	22
Sub PPKBD	141
Kader Jumantik	142
Motivator Kelompok Pendukung Ibu	58
Team Penanggulangan Gizi Buruk	1 Team

Sumber: Data Monografi Desa Bangunjiwo, Kasihan, Bantul, Yogyakarta

**Tabel 4.4**

**Keagamaan**

<b>Keagamaan</b>	<b>Jumlah</b>
Masjid	54
Mushola	50
Gereja	1
Pura	0

Sumber: Data Monogravi Desa Bangunjiwo, Kasihan, Bantul, Yogyakarta

Disetiap pedukuhan terdapat kelompok kesenian tradisional yang hidup dan berkembang, yang semua itu menjadi bagian dari proses pembangunan yang ada, antara lain : ketoprak, wayang, dadhungawuk, jathilan, selawatan (hamasba), karawitan, langenmondro wanoro, ande-ande lumut, mocopat.

Desa ini memiliki dusun (kampung) kerajinan gerabah atau keramik yang sangat terkenal yakni Kasongan. Selain itu masih terdapat kerajinan lain seperti Batu di Lemahdadi, Wayang Kulit di Gendeng, Kerajinan Bambu di Jipangan, Tanaman Hias di Kalangan dan aneka kerajinan bunga kering yang dikerjakan di berbagai desa. Kantor Balai Desa terletak di dusun Gendeng. Selain itu Desa Bangunjiwo mempunyai produk makanan (olahan pangan) : Bakpia, ceriping pisang, emping mlinjo, kue-kue kering/basah.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Data Monogravi Desa Bangunjiwo, Kasihan, Bantul, Yogyakarta Tahun 2016

Pemerintah desa secara historis dibentuk oleh masyarakat desa dengan memilih beberapa orang anggota masyarakat yang dipercaya dapat mengatur, menata, melayani, memelihara, mempertahankan dan melindungi berbagai aspek kehidupan mereka. Aspek kehidupan masyarakat desa biasanya yang utama adalah hukum adat (istiadat) tertulis maupun tidak tertulis, sosial budaya kemasyarakatan, ekonomi pertanian-perkebunan-perikanan-perdagangan, ketertiban, keamanan dan pertahanan sendiri, serta pemerintahan. Pemerintah desa merupakan bentuk formalisasi organisasi kelembagaan masyarakat desa. Kehadiran pemerintah desa merupakan pemenuhan kebutuhan dan eksistensi masyarakat desa.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan sebagai wujud dari penerapan semangat otonomi desa, maka pemerintah pusat secara berjenjang sesuai dengan hirarkinya melimpahkan sebagian kewenangan kepada pemerintahan desa. Pada dasarnya kewenangan dapat diartikan sebagai hak atau kekuasaan yang sah untuk bertindak atau melakukan sesuatu<sup>4</sup>

Konsep “*governance*” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintahan dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* dapat diartikan juga sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah

---

<sup>4</sup> Azam Awang, *Op. Cit*, 49-50.

dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.<sup>5</sup>

Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa merupakan unsur Pemerintahan Desa yang memiliki hubungan yang erat, kepala desa sebagai fungsi eksekutif dan Badan Permusyawaratan Desa sebagai fungsi legislatifnya. Kepala Desa dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah desa, merupakan penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang-bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan urusan pembangunan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban.

Badan Permusyawaratan Desa dibentuk dengan maksud untuk melaksanakan fungsi legislasi ditingkat pemerintahan desa sebagai wadah masyarakat dalam menyalurkan aspirasi, sehingga masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya tentang semua permasalahan atau usulan-usulan kepada pemerintah desa dapat sampai ketujuannya. Dan perlu juga dijelaskan pula bahwa pemerintah adalah seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah ditingkat desa.<sup>6</sup>

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa ditingkat pedesaan diyakini mampu mendorong laju pembangunan di desa. Mengingat pentingnya Badan Permusyawaratan Desa, maka Badan Permusyawaratan Desa harus mampu memperhatikan kondisi riil di masyarakat yang meliputi antara lain: luas desa, jumlah penduduk, potensi sosial budaya dan politik serta dengan memperhatikan kualitas sumber daya manusia, tidak kalah pentingnya adalah dalam hal merekut

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm 71.

<sup>6</sup> Achmad Nurmadi, 1999, *Manajemen Perkotaan*, Yogyakarta, Lingkarana Bangsa, hlm. 19.

pembentukan anggota Badan Permusyawaratan Desa yang harus dilaksanakan secara transparan dan demokratis sehingga keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa dapat dipertanggung jawabkan dihadapan hukum, pemerintah dan juga masyarakat itu sendiri, dan anggota Badan Permusyawaratan Desa tersebut dapat melaksanakan kewajibannya dengan baik yaitu sebagai wakil masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa. Dan pada konsepnya, BPD memberi akses partisipasi pada rakyat, melalui mekanisme perwakilan dan selanjutnya memungkinkan rakyat untuk melakukan kontrol terhadap gerak langkah eksekutif<sup>7</sup>

Penulis juga melakukan wawancara dengan Kepala Desa Bangunjiwo mengenai hubungan kepala desa dengan BPD dalam pembuatan peraturan desa, menurut Parja:

“Sangat baik, seperti contoh peraturan desa yang dibuat oleh pemerintahan desa disampaikan/ dimintakan persetujuan kepada BPD dan selanjutnya diuji kelayakannya oleh BPD dan masyarakat”.<sup>8</sup>

Penulis juga melakukan wawancara dengan sekretaris BPD Bangunjiwo tentang hubungan kepala desa dengan BPD dalam pembuatan peraturan desa, menurut Darmawan:

“Selama ini tidak pernah ada perselisihan dari tahun 2012 sampai saat ini 2016”<sup>9</sup>

Hubungan kepala desa dan BPD dalam pembuatan Peraturan Desa di desa Bangunjiwo telah berjalan dengan baik karena pemerintah desa bangunjiwo

---

<sup>7</sup> Dadang Juliantara, 2000, *Arus Bawah Demokrasi*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama, hlm 241.

<sup>8</sup> Parja, Wawancara pada hari Senin, 14 November 2016 di Kelurahan Bangunjiwo.

<sup>9</sup> Darmawan, Wawancara pada hari Selasa, 15 November 2016 di Rumah Darmawan.

dalam membuat peraturan desa selalu menyampaikan rancangan peraturan desa terlebih dahulu kepada BPD untuk dievaluasi/ di uji layak tidaknya peraturan tersebut dibuat, selanjutnya pihak BPD juga menghimpun dan menyalurkan aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada pihak pemerintahan desa, sehingga hubungan kepala desa dengan BPD di desa Bangunjiwo selama ini masih terkoordinasi dengan baik. Kepala Desa dan BPD sebagai mitra kerja didalam pemerintahan di Desa yang kedudukannya seimbang/ setara. Seperti yang telah dijelaskan didalam sistem pemerintahan presidensil. Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensil dimana eksekutif merupakan lembaga tertinggi negara yang tidak dibagi dan dipilih langsung oleh rakyat. Kepala desa merupakan lembaga eksekutif di desa, dan BPD merupakan lembaga legislatif di desa. Diantara keduanya mempunyai fungsi masing- masing. Sebagai penganut sistem pemerintahan presidensil, antara eksekutif dan legislatif tidak mempunyai kekuatan yang lebih tinggi. Kepala desa berkedudukan sebagai kepala pemerintahan di desa sedangkan BPD adalah sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan dan sekaligus sebagai lembaga legislasi yaitu ikut terlibatnya dalam pembuatan Peraturan Desa.

Pembentukan peraturan desa dalam pemerintahan desa merupakan kewenangan bersama lembaga eksekutif desa (Kepala Desa) dan Lembaga legislatif desa (Badan Permusyawaratan Desa). Pembentukan peraturan desa di Desa Bangunjiwo sudah berjalan dengan baik karena adanya sinergitas antara kepala desa dengan BPD, menurut Parja dengan adanya sinergitas tersebut “Sangat membantu karena BPD sebagai filter dari Pemerintah Desa untuk

menampung semua aspirasi masyarakat, dalam pembuatan peraturan desa biasanya ada ketidaksesuaian antara kepala desa dengan BPD akan tetapi kami akan mencari solusi terbaik kami akan mengacu kepada peraturan yang ada.”<sup>10</sup>

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan pengundangan, dan penyevaluasi. Sementara itu dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juga menyebutkan bahwa peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lain bersama dengan Kepala Desa atau nama lain.<sup>11</sup>

Tahapan proses pembentukan/pembuatan Peraturan desa yang berada di Desa Bangunjiwo, menurut Parja : “Prosesnya pertama dibuat konsep dan setelah itu diadakan public hearing dengan mengundang Pak RT, Pak RW, dan Tokoh Masyarakat berdasarkan keterwakilan dari dukuh masing-masing untuk hadir di Kelurahan Bangunjiwo dan selanjutnya dimintakan persetujuan kepada BPD, dalam internal BPD disidangkan dulu selanjutnya hasil sidang BPD jika terdapat evaluasi akan disampaikan ke Pemerintah Desa setelah itu diadakan rapat bersama Pemerintah Desa dengan BPD dan selanjutnya Peraturan Desa akan disahkan atas persetujuan bersama”.

---

<sup>10</sup> Parja, Wawancara pada hari Senin, 14 November 2016 di Kelurahan Bangunjiwo.

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tahapan proses pembentukan/pembuatan peraturan desa di desa Bangunjiwo menurut salah satu tokoh masyarakat sudah berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dalam hal ini penulis melakukan wawancara dengan perwakilan tokoh masyarakat, menurut Mugiraharjo:

“Masyarakat terlibat dalam pembentukan peraturan desa karena nanti prosesnya ada yang disebut public hearing seperti musyawarah desa itu pesertanya adalah BPD, pemerintah desa, unsur lembaga desa, tokoh masyarakat, kelompok tani, keterwakilan perempuan, semua dilibatkan disini. Dan semua berhak mengajukan usulan yang bersifat strategis dan usulan nanti akan dibahas bersama di dalam musyawarah desa tersebut. Sebenarnya kekuasaan tertinggi adalah di musyawarah desa, awal untuk pembuatan perencanaan pembangunan itu harus dengan musyawarah desa terlebih dahulu. Ketika pemerintah desa akan membuat peraturan desa, pihak pemerintah desa akan selalu mengadakan public hearing dikelurahan bangunjiwo dan mengundang semua orang yang terkait yang saya sebutkan tadi misalnya tentang peraturan desa APBDes, LPJMDes, Perubahan APBDes pihak pemerintah desa itu selalu melakukan public hearing jadi semua masyarakat akan mengetahui.”<sup>12</sup>

Hasil wawancara yang penulis lakukan dengan Ketua Bagian Pemerintah Desa Kabupaten Bantul tentang peraturan yang dibuat oleh Kepala Desa dengan dibantu oleh BPD yang ada di Kabupaten Bantul apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku sesuai dengan Undang-Undang dalam hal ini adalah Perda, menurut Heru:

---

<sup>12</sup> Mugiraharjo, Wawancara pada hari Senin, 14 November 2016 di Kelurahan Bangunjiwo

“Secara umum dengan adanya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dibantul ini sudah sesuai dengan peraturan perUUan, karena siklusnya yang sesuai dengan permendagri 114 tahun 2014 tentang pedoman pembangunan desa, dari RPJMDes nanti di breakdown dibahas oleh BPD melalui musyawarah desa ada semacam tim pencerminan RPJMDes yang akan dituangkan dalam peraturan desa tentang RKPDes, kemudian setelah itu di adakan Musrembangdes baru ditetapkan sebagai perdes RKPDes. RKPDes paling lambat pembuatan bulan september nanti bulan selanjutnya oktober sudah mulai ada musdes lagi pembuatan rancangan peraturan desa tentang APBDesnya berdasarkan RKPDes tersebut, jadi APBDes mana yang dibiayai kemudian di musdeskan kemudian ditetapkan melalui musrembangdes paling lambat 31 desember harus sudah jadi. Desa yang ada di kabupaten bantul ini sudah menjalankan prosesnya semua. Kabag tidak boleh ikut campur tangan dalam pembuatan perdes kalau sekedar hadir memantau tidak masalah itupun kalau di undang oleh pihak desa karena semua ini sudah kewenangan desa dan camat selaku pembina dan pengawasan untuk desa disana mungkin informasi-informasi dari pemerintah/ kabupaten akan di informasikan kepada desa, lalu kalau ada kegiatan yang dari program provinsi, pusat, ataupun kabupaten yang akan di laksanakan di desa nanti di informasikan dan nanti dimasukkan dalam APBDes dan RKPDes”.<sup>13</sup>

Salah satu dimensi penting dalam rangka mewujudkan cita-cita demokratisasi dan reformasi adalah dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-

---

<sup>13</sup> Heru, Wawancara pada hari Jum’at, 18 November 2016 di Kantor Kabag Kabupaten Bantul.

Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya juga mengatur mengenai Pemerintahan Desa. Dengan adanya perangkat hukum tersebut telah membuka peluang bagi terwujudnya demokratisasi sampai pada tingkat pedesaan melalui perubahan konfigurasi pemerintahan desa dengan menghadirkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai institusi perwakilan rakyat di tingkat Desa yang mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Desa. Kehadiran Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam Pemerintahan Desa dengan berbagai fungsi dan kewenangannya diharapkan mampu mewujudkan sistem check and balances dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Lurah dan Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa BPD mempunyai kewenangan membahas rancangan Peraturan Daerah bersama Lurah Desa, hal ini mengandung arti bahwa BPD merupakan lembaga perwakilan yang mempunyai fungsi legislasi.

Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2007 Tentang Organisasi Pemerintah Desa, Pasal 8 huruf (d) menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan Lurah Desa memiliki fungsi dalam membuat Peraturan Desa bersama-sama dengan BPD, hal ini mengandung arti bahwa Lurah Desa dan BPD mempunyai fungsi legislasi.

Badan Permusyawaratan Desa Bangunjiwo dalam hal ini sudah menjalankan tugasnya dengan baik, sesuai dengan hasil wawancara yang penulis tanyakan kepada kepala desa Bangunjiwo, menurut Parja:

“BPD dalam hal ini sudah melaksanakan fungsinya secara optimal. BPD sudah menjalankan tugasnya dengan pemerintah desa, mengevaluasi program-program rancangan peraturan desa yang akan dijadikan peraturan desa. Akan tetapi Kepala Desa Bangunjiwo, menyebutkan bahwa Desa Bangunjiwo berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Bupati Bantul Nomor 50 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan di Desa mempunyai fungsi pembentukan peraturan desa, yaitu sebagai lembaga yang memprakarsai pembentukan Peraturan Desa. Hal ini mengandung arti bahwa Kepala Desa merupakan organ yang mengorganisasi, mengusulkan, membahas, dan menetapkan Peraturan Desa, hal ini tentunya menimbulkan problematika sebab keberadaan BPD merupakan lembaga perwakilan masyarakat, sehingga seharusnya eksistensinya sebagai organ pemerintah yang mempunyai fungsi legislasi.

Prakteknya yang terjadi di Desa Bangunjiwo, Kepala Desa merupakan lembaga pemerintah desa yang mempunyai kewenangan menginisiasi, mengusulkan, menyusun, membahas dan menetapkan Peraturan Desa bersama BPD. Sedangkan BPD merupakan lembaga pemerintahan desa yang mempunyai kewenangan menginisiasi tetapi kenyataannya hanya sebagai lembaga pemerintah desa yang hanya memberikan pendapat/masukan dan menyetujui pembentukan Peraturan Desa.<sup>14</sup>

Menurut sekretaris BPD Bangunjiwo, menyebutkan bahwa BPD mempunyai hak untuk menginisiasi lahirnya peraturan desa, namun BPD selama

---

<sup>14</sup> Parja, Wawancara pada hari Senin, 14 November 2016 di Kelurahan Bangunjiwo.

ini belum melaksanakan kewenangan inisiasi peraturan desa sebab biasanya yang menginisiasi lahirnya peraturan desa selama ini adalah Kepala Desa. BPD hanya berperan dalam pembahasan peraturan desa dan merupakan lembaga yang dapat menyetujui rancangan peraturan desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa.<sup>15</sup>

#### **B. Faktor-faktor yang menghambat Hubungan Kepala Desa dengan BPD dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Bangunjiwo**

Dasar-dasar pertimbangan perlunya pembentukan peraturan hukum ditingkat desa yang baik semuanya tersirat atau dimuat dalam konsideran menimbang dan menetapkan. Didalam konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dari alasan-alasan pembuatan peraturan hukum di desa. Dasar-dasar perlunya pengaturan memuat landasan sosiologis, filosofis, fisiologis, politis, ekonomis dan landasan yuridis. Landasan yuridis memuat dasar hukum pembuat peraturan hukum daerah atau desa. Landasan yuridis dalam setiap peraturan hukum ditingkat daerah memuat landasan yuridis formil yaitu kewenangan membuat peraturan hukum daerah berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan daerah dan landasan yuridis materi sifatnya tergantung dengan jenis peraturan hukum di daerah maupun di desa sebagai retribusi, maka memuat Undang-Undang dibidang pajak dan retribusi daerah, yaitu landasan hukum yang mempunyai kaitan langsung

---

<sup>15</sup> Darmawan, Wawancara pada hari Selasa, 15 November 2016 di Rumah Darmawan.

dengan materi yang akan diatur seperti asas tujuan yang jelas juga dapat dimuat secara khusus dalam materi pengaturan dalam bab tersendiri.<sup>16</sup>

Materi muatan perdes juga harus mengacu pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang meliputi: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Materi muatan perdes adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang di dalamnya tidak diperbolehkan mengatur tentang ketentuan pidana. Termasuk penyelenggaraan urusan desa misalnya perdes APBDes, perdes susulan organisasi dan tat kerja pemdes, perdes tentang kedudukan keuanagan kepala desa dan perangkat desa, dan lain-lain. Pada dasarnya perdes adaah kesepakatan-kesepakatan dari komponen-komponen masyarakat yang dituangkan dalam bentuk tertulis.<sup>17</sup>

Kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa. Kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah

---

<sup>16</sup> Moh. Fadli, Jazim, Mustafa, *Op. Cit*, hlm 95.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm.105.

kabupaten/kota, dan kewenangan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus oleh desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota diurus oleh desa.<sup>18</sup>

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan yang lainnya. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial pembedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata didasarkan pada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan isi yang terkandung di dalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah. Pembedaan satu wadah disebabkan oleh pembedaan muatan yang diwadahi.

Sistem demokrasi dan negara hukum modern, sudah umum diketahui bahwa kekuasaan negara dibagi dan dipisah-pisahkan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada pokoknya, kekuasaan untuk atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dilembagakan dalam organisasi negara di lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan cabang kekuasaan pemerintahan negara sebagai organ pelaksana atau eksekutif hanya menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh cabang legislatif sementara itu, cabang

---

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Yogyakarta, Setara Press, hlm. 214.

kekuasaan kehakiman atau judikatif berpihak sebagai pihak yang menegakkan peraturan-peraturan itu melalui proses peradilan yang independen dan imparsial<sup>19</sup>

Parja, selaku Kepala Desa Bangunjiwo berpendapat bahwa:

“Hambatan ketika pembuatan peraturan desa yaitu evaluasi dari masyarakat, karena semua Perdes yang akan dibuat harus disampaikan kepada masyarakat untuk diuji kelayakannya, jika ada usulan masyarakat yang tidak masuk/ tidak ada dalam peraturan perUUan, perbup, maupun perda dalam kaitannya pembuatan Peraturan Desa hal itu menjadi penghambat dalam pembuatan peraturan desa yang dibuat oleh pihak pemerintah desa maupun BPD.”<sup>20</sup>

Darmawan, selaku Sekertaris BPD menyatakan bahwa:

“Faktor waktu artinya ketika ada surat edaran dari bupati maupun kecamatan tentang sesuatu yang harus cepat diselesaikan contohnya RAPBD perubahan bulan september harus selesai bulan desember namun surat tersebut terlambat masuk kepada sekertaris BPD maupun anggota BPD lainnya, hal itu yang menjadi penghambat dalam penyelesaian/ pembahasan bersama anggota BPD, karena anggota BPD juga mempunyai pekerjaan/ kesibukan masing-masing.”<sup>21</sup>

Penulis dalam hal ini dapat menarik kesimpulan bahwa faktor yang menghambat hubungan kepala desa dengan BPD dalam pembuatan peraturan desa tidaklah terlalu serius, mungkin hanya ada beberapa faktor yaitu:

a. Evaluasi dari masyarakat

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 247.

<sup>20</sup> Parja, Wawancara pada hari Senin, 14 November 2016 di Kelurahan Bangunjiwo.

<sup>21</sup> Darmawan, Wawancara pada hari Selasa, 15 November 2016 di Rumah Darmawan.

Dengan diadakannya public hearing dalam pembuatan rancangan peraturan desa dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut memberikan masukan dalam rancangan tersebut tidak jarang masyarakat memberikan masukan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Waktu/ kesibukan masing-masing anggota

Karena kesibukan masing-masing anggota BPD yang memang seperti kita ketahui anggota BPD memiliki pekerjaan tetap yang terkadang menjadi faktor penghambat yang menyebabkan kesulitan untuk hanya sekedar berkumpul bersama dengan perangkat desa lainnya guna membahas program kerja terdekat maupun yang akan datang.

c. Kurangnya kemampuan/ keterampilan Aparat Pemerintah Desa dalam mengoperasikan komputer

Faktor kemampuan/ keterampilan setiap aparat pada bidang tugas yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya merupakan salah satu faktor penentu efektif tidaknya pelaksanaan tugas yang dibebankan kepadanya. Namun kenyataan menunjukkan bahwa faktor ini kurang dimiliki oleh setiap aparat/ perangkat Desa Bangunjiwo, meskipun tingkat pendidikan formal setiap aparat dinilai cukup memadai, dimana dari jumlah 6 aparat yang terdiri dari : Kepala Desa, Sekretaris Desa, 5 orang Kepala Bagian, 1 orang Kepala Urusan Tata Usaha, 9 orang Staf, dan 11 orang Anggota BPD menurut data/informasi yang disajikan dalam daftar monografi tidak ada yang memiliki latar belakang pendidikan komputer/ teknik informatika, hal ini menjadi hambatan

dalam pembuatan peraturan desa dan dalam pengolahan arsip serta administrasi sehingga terkadang menyebabkan kurang optimalnya kinerja dan pelayanan pada masyarakat.