

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara merupakan organisasi besar yang mengatur masyarakat yang berada di suatu wilayahnya. Dalam pelaksanaan kenegaraan perlunya tujuan bersama untuk mewujudkan suatu cita-cita bangsa menjadi hal yang sangat berarti bagi masyarakat yang hidup di wilayah negara tersebut. Sehingga pada dewasa ini tujuan negara itu menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya demi tercapainya kehidupan yang adil dan makmur.<sup>1</sup>

Menurut Fredrich Hegel, Negara adalah suatu organisasi kesusilaan yang timbul sebagai sintesis antara kemerdekaan universal dan kemerdekaan individu. Negara adalah organisme tempat setiap individu menjelmakan dirinya. Karena penjelmaan seluruh individu Negara memiliki kekuasaan tinggi sehingga tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi dari Negara. Pemilihan umum Negara bukan penjelmaan kehendak mayoritas rakyat secara perseorangan. Berdasarkan pendapat Hegel tersebut, ditinjau dari organisasi kesusilaan, Negara dipandang sebagai organisasi yang berhak mengatur tata tertib dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, sedangkan manusia sebagai penghuninya tidak dapat berbuat sekehendaknya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm.50

<sup>2</sup> Beni Ahmad Saebani dan Javid Zia Rahman Haqiq, *Ilmu Negara Dan Teori Negara*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2016 hlm.15

Oleh karena itu, untuk mewujudkan tujuan negara khususnya di Indonesia para *Founding Father* Negara Indonesia terdahulu merumuskan suatu pemikiran untuk mencakup segala aspek kehidupan masyarakat dimana dalam merumuskan pemikiran tersebut merupakan sebuah tujuan bersama demi terciptanya sebuah cita-cita bangsa sehingga dibentuklah Pancasila atas dasar kesamaan nasib yang sama sebelum berdirinya NKRI, kita tahu bahwa negara Indonesia memiliki beribu pulau yang berbeda budaya, agama, ras, suku dan lainnya. Sehingga dalam Pancasila pada sila ketiga menyebutkan bahwa “persatuan Indonesia” artinya meskipun negara Indonesia memiliki beribu-ribu pulau dengan dirumuskannya Pancasila diharapkan bisa menjadikan tujuan yang satu. Oleh karena itu dalam menjalankan amanat yang tertuang dalam Pancasila para *founding father* negara merumuskan suatu konstitusi dimana konstitusi merupakan undang-undang tertinggi yang dalam pembentukan dan perubahannya melalui prosedur istimewa dan juga ia merupakan dasar tertinggi dari perundang-undangan lainnya yang berlaku dalam negara itu.<sup>3</sup>

Dalam pembukaan Alinea IV Undang-undang Dasar 1945 menjelaskan ”untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia“. Alinea keempat tersebut dapat ditegaskan bahwa negara Indonesia mempunyai tujuan dalam berbagai aspek kehidupan sehingga dalam mencapai tujuan suatu negara perlu adanya perencanaan dan perancangan dalam menjalankan tujuan tersebut.

---

<sup>3</sup> Ibid hlm.88

Berdasarkan penjelasan diatas penulis memahami bahwa Undang-undang Dasar 1945 merupakan undang-undang tertinggi yang ada di negara Indonesia. Sehingga segala aspek kehidupan yang ada di negara khususnya Indonesia dituangkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Negara Indonesia adalah negara demokrasi dimana banyak orang berpendapat bahwa demokrasi adalah suara rakyat karena arti *Demos* adalah suara, sedangkan *Kratos* artinya rakyat. Menurut David Beetham dan Kevin Boyle, demokrasi artinya membuat keputusan secara kolektif atau keputusan yang mempengaruhi komunitas secara keseluruhan karena setiap individu memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan.<sup>4</sup> Setiap tindakan yang diputuskan oleh pemerintah harus berdasarkan kehendak rakyat sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 Ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 “ kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar“.

Negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang berbentuk republik. Sehingga dalam pelaksanaan pemerintahan dibagi dalam beberapa wilayah pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat 1 Undang-undang 1945 “negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang“. Dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 mengatur secara tegas kewenangan-kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Sehingga dapat dipahami

---

<sup>4</sup> Ibid hlm. 221

bahwa negara Indonesia menganut asas otonomi daerah dan asas desentralisasi dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan wilayahnya dapat mengatur rumah tangganya.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah, semua wilayah di Indonesia yang terbagi dalam beberapa kepulauan diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya baik dari daerah tingkat atasnya kepada daerah yang diberikan kewenangan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Memberikan kewenangan mengatur pemerintahannya secara mandiri kepada setiap wilayah diharapkan dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertuang pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat “untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”.<sup>5</sup> Dengan adanya hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Alinea IV

pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.<sup>6</sup>

Indonesia dewasa ini menganut sistem presidensial berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, tetapi bukan sistem presidensial yang murni jika diukur dari syarat-syarat yang harus ada dalam sistem presidensial. Pasal 4 dan 17 Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial dimana presiden sebagai Kepala eksekutif (pemerintah) dan mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggung jawab kepadanya. Namun, jika dilihat dari Pasal 5 Ayat 1 dan dalam kaitannya dengan Pasal 21 Ayat (2) Undang-undang 1945, dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan presidensial tersebut tidak sepenuhnya presidensial karena berdasarkan Pasal tersebut presiden dan DPR bersama-sama membuat undang-undang. Hal ini berarti bahwa sistem presidensial di Indonesia berdasarkan pelaksanaan ajaran trias politika.<sup>7</sup>

Desa merupakan awal cikal bakal terbentuknya suatu bangsa, jauh sebelum terbentuknya bangsa ini Desa merupakan sebuah institusi sosial yang mengedepankan kehidupan yang berlandaskan asas kekeluargaan. Dengan adanya Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa Selanjutnya penulis menyebut UU Desa . Desa menjadi ujung tombak suatu pemerintahan Negara yang sangat dekat hubungannya dengan masyarakat tentunya dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan yang berlandaskan Undang-undang Dasar, dalam menjalankan

---

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi* , Rajawali Pers, Jakarta, 2013 hlm.306

<sup>7</sup> Ibid. hlm.80

pemerintahan Desa dituntut harus mewujudkan pelayanan yang baik adalah sebagian tugas untuk memenuhi kepuasan masyarakat yang membutuhkan pelayanan cepat, mudah, tepat dan dengan biaya terjangkau. Dari pada itu, maka pemerintahan Desa diharapkan bisa mengakomodir aspirasi, pelaksanaan, dan pengawasan kepada penyelenggara pemerintah Desa untuk lebih memprioritaskan setiap kegiatan, program, dan kebijakan berdasarkan wilayah lingkungan masyarakat di Desa tersebut. Sehingga dalam memutuskan segala tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintah Desa tidak bertentangan dengan kondisi masyarakat Desa dalam segala sudut pandang.

Sebagian masyarakat pedesaan memiliki mata pencaharian sebagai petani. Pekerjaan-pekerjaan yang diluar pertanian merupakan pekerjaan sambilan yang biasa mengisi waktu luang seperti halnya menjadi tukang angkut barang, dipasar dan lain-lain selagi menunggu hasil panen dari pertanian. Sehingga di era globalisasi saat ini masyarakat Desa semakin terdesak akan kebutuhan ekonomi yang semakin hari makin melonjak. Dengan begitu banyak masyarakat Desa yang bermigrasi kedaerah perkotaan dengan pengharapan ada perubahan dalam ekonomi khususnya pada keluarganya sendiri. Tetapi pada kenyataannya ternyata bukan merupakan jalan pemecahan atas masalah mereka, karena terbatasnya kesempatan kerja yang sesuai bagi tenaga kerja Desa, yang pada umumnya berpendidikan rendah serta memiliki keterampilan yang rendah bagi kebutuhan kota.

Pemerintah Desa dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat tentunya harus mampu untuk merubah polemik-polemik yang terjadi pada masyarakat dimana di jelaskan dalam UU Desa Pasal 1 Angka (8) Bahwa “Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar - besarnya kesejahteraan masyarakat Desa“.

Sehingga dalam hal ini dalam rangka pembangunan bukan hanya dari segi materil berbentuk fisik akan tetapi pembangunan dalam segi pendidikan, ekonomi, sosial, politik dan budaya. pemerintahan Desa diharapkan bisa memberdayakan masyarakat untuk mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa. Sebagai instansi yang mempunyai tugas untuk mengurus rumah tangganya sendiri maka setiap unsur pemerintahan Desa harus saling berkoordinasi agar setiap program pembangunan dalam pemerintahan Desa yang sudah di rancang dan ditetapkan tersebut dapat dilakukan secara optimal dan mendapatkan hasil yang sangat berdampak kepada masyarakat guna dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Dalam berkoordinasi baiknya harus ada penyesuaian bagian-bagian yang berbeda, agar kegiatan dari pada bagian-bagian itu selesai pada waktunya, sehingga

masing-masing dapat memberikan sumbangannya secara maksimal, agar diperoleh hasil secara keseluruhan.<sup>8</sup>

Dalam menjalankan suatu pemerintahan tentunya ada lembaga-lembaga yang menduduki kekuasaan untuk dapat mengatur dan berusaha mewujudkan tujuan secara bersama-sama dengan segala tindakan guna memperbaiki segala kesalahan-kesalahan yang sudah dialami dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pemerintahan Desa memiliki lembaga-lembaga yang berpengaruh dalam menentukan segala peraturan serta kemajuan Desa dimana dalam Desa terdapat lembaga eksekutif Desa yang dimenjabatnya adalah Kepala Desa dan perangkat Desa yang membantu Kepala Desa dalam menjalankan suatu kegiatan, juga lembaga legislatif Desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang memiliki fungsi dalam menyerap aspirasi masyarakat, menyampaikan pendapat/aspirasi, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa. Sebagaimana dijelaskan diatas bahwa negara Indonesia menganut sistem presidensill bukan yang murni sehingga dalam tatanan pemerintahan Desa dalam menentukan suatu bentuk kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Desa tidak terlepas dari peranan lembaga eksekutif dan legislatif Desa sendiri.

Berkaitan dengan itu maka lembaga eksekutif Desa dan lembaga legislatif Desa tidak bisa dipisahkan karena dalam menentukan segala arah kebijakan dalam pemerintahan, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan koordinasi antar kedua

---

<sup>8</sup>Hadayaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen*, CV.Haji Masagung, Jakarta, 1981, hlm.88



lembaga Desa tersebut sangat menentukan kemana arah Desa selanjutnya. oleh karena itu pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat Desa sangat berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagaimana dijelaskan dalam UU Desa pada Pasal 68 huruf a “meminta dan mendapatkan informasi dari pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa”.<sup>9</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa berdasarkan UU Desa pada BAB IV Kewenangan Desa diatur secara jelas tentang kewenangan Desa dalam skala lokal Desa. Sehingga pemerintah Desa diberikan keleluasaan dalam berbagai kewenangan yang bersekala Desa tetapi dalam segala penugasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atas harus dilakukan oleh pemerintah Desa sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu badan permusyawaratan Desa (BPD) menjadi lembaga yang penting dalam menjalankan pembangunan masyarakat Desa sendiri, BPD harus bersifat responsif terhadap masyarakat tentang apa yang masyarakat Desa butuhkan sehingga dalam praktiknya peranan antara BPD dengan masyarakat akan berjalan dengan teratur dan diharapkan dapat merubah masyarakat baik dalam ekonomi, politik, sosial, budaya, dan lain- lain. Desa Sadang Kecamatan Sucinaraja Kabupaten Garut yang memiliki wilayah seluas 83.240 Ha. Dengan jumlah penduduk 3.045

---

<sup>9</sup> Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Jiwa<sup>10</sup> dan rata-rata mata pencahariannya sebagai buruh tani dan buruh pabrik. Belum lagi dalam pendidikan yang rata-rata lulusan SMP menjadikan sebuah hambatan untuk mencari lowongan pekerjaan yang layak sehingga penduduk Desa, memilih untuk bekerja diluar kota untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka sebagaimana dijelaskan dalam UU Desa Pasal 1 angka 8 menjelaskan “pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat”.

Dalam rangka pembangunan dan perkembangan Desa tidak terlepas dari biaya untuk menjalankan segala kegiatan yang sudah dirancang sehingga dalam Peraturan Menteri Desa Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017 pada Pasal 1 Nomor 2 dijelaskan bahwa “Dana Desa adalah dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukan bagi Desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat.” Selain itu sebagaimana dijelaskan dalam UU Desa pada Pasal 22 Ayat (2) “penugasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) disertai biaya”. Sehingga dalam rangka pembangunan Desa segala kegiatan yang sudah dirancang oleh pemerintah Desa telah diatur alokasi dana sesuai dengan kebutuhan Desa itu sendiri.

Dalam rangka pembenahan pada sektor perekonomian masyarakat Desa, Kepala Desa Sadang menawarkan berbagai pekerjaan kepada setiap penduduk untuk

---

<sup>10</sup>Profil Desa Sadang

bekerja diluar kota, tetapi repon dari penduduk sendiri tidak tertarik akan tarwaran tersebut.<sup>11</sup> Peranan Kepala Desa sendiri dalam menentukan suatu kegiatan yang mampu memajukan perekonomian masyarakat Desa hendaknya dalam segi pengetahuan untuk bagaimana cara agar masyarakat dapat menumbuhkan perekonomiannya sendiri tanpa menyalurkan tenaga masyarakatnya keluar daerah, sehingga masyarakat Desanya dapat berdikari ditanah sendiri.

Pada tahun 2012 Desa Sadang mengalami beberapa masalah diantaranya adalah dalam bidang pendidikan kurangnya fasilitas, kesehatan kurangnya sumber daya manusia yang memadai, dan ekonomi yang rata-rata mata pencahariannya petani. Oleh karena itu peranan BPD dan pemerintah Desa dalam menyelesaikan dinamika terdapat di masyarakat Desa Sadang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes Tahun 2010-2015) terlalu berfokus pada pembangunan sarana prasarana masyarakat sebagai wujud penyelenggaran pemerintahan, sehingga dalam hal pemberdayaan masyarakat hanya berfokus pada sektor pertanian.<sup>12</sup>

Dalam hal ini BPD kurang maksimal dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagaimana dijelaskan dalam UU Desa Pasal 24 “penyelenggara pemerintahan Desa berdasarkan asas kepastian hukum, tertib penyelenggara pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proposionalitas, profesionalitas,akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman dan partisipatif”. Selain dari pada itu pada UU Desa Pasal 55 huruf :

---

<sup>11</sup>Kepala Desa Sadang, Komis

<sup>12</sup> <http://sdg-sucinaraja.blogspot.co.id/2012/12/rkp-des.html> Diakses Pukul 07.00 28/05/2017

- a. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala desa ;
- b. Manampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat ;
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala desa ;

Dalam melaksanakan segala tugas dan kewenangan BPD yang ada di Desa Sadang Kecamatan Sucinaraja Kabupaten Garut dirasa kurang optimal karena dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa banyak hambatan-hambatan yang menjadikan fungsi BPD Desa Sadang berjalan kurang optimal seperti halnya kurang wawasan hukum anggota BPD Desa Sadang.

Berdasarkan permasalahan tersebut, peneliti mengangkat masalah pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam melakukan pengawasan kepada kinerja Kepala Desa di Desa Sadang kecamatan sucinaraja kabupaten garut, karena dalam hal ini banyaknya perdesaan - perdesaan yang tertinggal dari sisi pembangunan sehingga peneliti mengangkat judul (**“PELAKSANAAN FUNGSI BPD DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN KINERJA KEPALA DESA DI DESA SADANG KECAMATAN SUCINARAJA KABUPATEN GARUT DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NO.6 TAHUN 2014 TENTANG DESA“**).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan tugas Badan Permusyawaratan Desa Sadang dalam pengawasan kinerja Kepala Desa ?

2. Bagaimana kendala yang dihadapi Badan Permusyawaratan Desa dalam pengawasan kinerja Kepala Desa ?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Badan permusyawaratan Desa untuk menarik partisipasi masyarakat kedalam pengawasan terhadap penyelenggara pemerintah Desa ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian penulis dalam skripsi ini yaitu sebagai berikut :

1. Mengetahui bagaimana peranan badan permusyawaratan Desa dalam pengawasan kinerja Kepala Desa di Desa Sadang.
2. Mengetahui Faktor-faktor apa saja yang menghambat badan permusyawaratan Desa dalam mengawasi kinerja Kepala Desa.
3. Mengetahui apa saja upaya-upaya yang dilakukan oleh badan permusyawaratan Desa untuk menarik partisipasi masyarakat pengawasan penyelenggara pemerintah Desa.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai bahan pengembangan pemerintahan dan partisipasi masyarakat di Desa yang berdasarkan aspirasi masyarakat sehingga memperkaya wacana, dan memberikan dukungan pengembangan konsep-konsep yang berkaitan dengan peranan pemerintah dalam pengawasan.

## 2. Secara Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai bahan masukan yang dapat menjadi salah satu pertimbangan dalam pembangunan kesadaran masyarakat Desa terhadap pengawasan masyarakat dalam kegiatan pemerintah Desa.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata yang berasal dari kata Yunani yaitu *Demos* yang berarti rakyat dan *Cratein* atau *cratos* yang artinya kedaulatan. Sedangkan secara terminologis bahwa demokrasi adalah keadaan Negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada ditangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintah rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>13</sup>

Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menetapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan. Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada *Caesar* yang secara mutlak (*translatio empirii*) yang diletakan *Lex Regia* menurut orang romawi dapat dianggap *Caesar* itu sebagai suatu perwakilan. Pada abad menengah mulai nyata timbul lembaga perwakilan yaitu pada saat sistem *Monarcie Feodal* yang

---

<sup>13</sup> Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Hak asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm.110

memungkinkan para *Lord* itu, sehingga *Lord* merupakan wakil rakyatnya. Raja kemudian membentuk Badan yang anggotanya terdiri dari *Lord-Lord* dan pendeta yang berfungsi sebagai penasihat raja. Badan inilah yang kemudian disebut *Curiaregis* yang kemudian menjadi *House Of Lords*. Kekuasaan *House Of Lord* akhirnya makin besar terhadap raja, mengakibatkan terjadi sengketa, yang menentang *House Of Lords*. Akan tetapi yang menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah harus dimintai pendapat jika *House Of lords* merundingkan anggaran belanja negara.<sup>14</sup>

Kewenangan berasal dari kata “wenang” yang artinya mempunyai atau mendapat sehingga kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan suatu tindakan.<sup>15</sup> Jadi kewenangan dalam suatu pemerintahan merupakan hak dan kekuasaan yang telah diatur sedemikian rupa dan kewenangan itu dituangkan dalam bentuk peraturan perundang- undangan.

Menurut beberapa para ahli yang menjelaskan tentang kewenangan yaitu F.P.C.L. Tonner berpendapat “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif,

<sup>14</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm 143-144

<sup>15</sup> <http://kbbi.web.id/wenang> Diakses 20/06/17

dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).<sup>16</sup>

Dalam perkembangan pengaturan Desa dan kelembagaan Desa terdapat beberapa fase kepemimpinan sehingga dalam menetapkan sebuah peraturan yang berkaitan dengan pengaturan Desa tergantung pada orde yang memerintah pada zaman tertentu. Jauh sebelum Negara Indonesia terbentuk Desa sudah dikenal dengan nama-nama tradisional dengan adat-adat dan kebiasaan yang dijadikan sebagai panutan oleh warga Desa sebelum pemerintahan Negara Indonesia berdiri. Kehasan dalam Desa tidak dipungkiri adanya adat tradisional yang melekat pada masyarakatnya sehingga pada pemerintahan sebelum Negara Indonesia berdiri peraturan Desa sudah diatur dengan sedemikian rupa oleh penduduk Desa sendiri dengan kebiasaan yang dijalani dan hukum-hukum agama yang melekat dijadikan suatu acuan dalam pembangunan suatu Desa.

Menurut UU Desa pada Pasal 1 angka 1 menjelaskan bahwa “Desa adalah Desa dan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 angka 1 diatas bahwa Desa setelah di undangkannya UU Desa ini, Desa diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat

---

<sup>16</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 100



untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam artian Desa diberikan hak otonom untuk menjalankan pemerintahannya sendiri, meskipun diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaannya pun harus menuruti peraturan yang sudah dibuat oleh pemerintah pusat.

Sebagaimana dijelaskan di atas maka negara Indonesia menganut sistem desentralisasi dimana penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Karena hal itu disebabkan, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat.<sup>17</sup> Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone

---

<sup>17</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Desentralisasi> diakses pukul 21:44 diakses 28/04/2017

dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.<sup>18</sup> Jadi pelaksanaan adalah suatu tindakan terjun langsung pada lapangan untuk mewujudkan rancangan yang sudah dipersiapkan secara matang oleh suatu kelompok guna untuk mencapai suatu tujuan yang sama dalam kegiatan atau program tersebut.

Sebagaimana tercantum dalam UU Desa Pasal 1 Angka 2 menjelaskan yang disebut dengan pemerintahan Desa adalah “pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan negara kesatuan republik Indonesia“. Selanjutnya pada angka 3 menjelaskan “pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa”. Segala bentuk pelaksanaan suatu kegiatan di Desa berkaitan erat hubungannya dengan pemerintah Desa, karena Kepala Desa sebagai penanggung jawab atas pelaksanaan segala kegiatan yang dilaksanakan oleh perangkat Desa sebagai pembantu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Desa sendiri.

Tentunya dalam hal ini dalam mengadakan suatu kegiatan didalam suatu wilayah yang ditempati masyarakat perlunya penetapan, perencanaan dan pengawasan dalam menjalankan kegiatan. Oleh karena itu dalam Pasal 1 angka 4 menjelaskan “Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain

---

<sup>18</sup>Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002. hal.70

adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”. Dari Pasal tersebut penulis memahami bahwa lembaga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perwakilan penduduk Desa yang mempercayakan hak suaranya kepada orang yang terwakili sebagai anggota BPD yang mampu menjalankan fungsi pemerintahan Desa, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa lembaga yang ikut serta dalam menentukan segala arah kebijakan adalah lembaga Desa yaitu Kepala Desa dan perangkat Desa serta BPD sebagai perwakilan dari masyarakat Desa itu sendiri.

Diperjelas dalam UU Desa Pasal 61 menjelaskan Badan Permusyawaratan Desa Berhak :

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggara pemerintahan Desa kepada pemerintah Desa;
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. Mendapatkan biaya operasional atas pelaksanaan tugas dan fungsi dari anggaran pendapatan dan belanja Desa.

Dengan adanya kewenangan yang disebutkan diatas jelas bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan Desa sendiri menggunakan asas *Check and balance* dimana dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka diperlukan suatu sistem *checks and balances system*

(sistem pengawasan dan keseimbangan). Dalam *checks and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances system* merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolok ukur kemapanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.<sup>19</sup>

Menurut Hendry Fayol Pengawasan ialah terdiri dari pengujian apakah seluruh sesuatu telah berlangsung sesuai dengan rencana yang sudah ditentukan dengan instruksi yang sudah digariskan. Hal itu memiliki tujuan untuk dapat menunjukkan atau juga menentukan kelemahan-kelemahan dan juga kesalahan-kesalahan dengan sebuah maksud agar memperbaiki dan juga mencegah terulangnya kembali sebuah kesalahan-kesalahan tersebut. Pengawasan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh orang tertentu yang diberikan tanggung jawab dalam melakukan pengawasan dalam suatu kelompok. Jadi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagaimana diatur dalam UU Desa lembaga Desa yang diberi kewenangan dalam menjalankan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa dan perangkat Desa yaitu BPD. Sehingga peranan BPD dalam melakukan pengawasan kepada penyelenggara pemerintah hendaknya dapat bersifat progresif maksudnya dalam menjalankan suatu kegiatan BPD dituntut harus dapat menemukan solusi yang konkrit akan kesalahan-kesalahan yang timbul dalam menjalankan suatu kegiatan.

Dalam Undang-undang Dasar 1945 pada Pasal 1 Ayat 3 menjelaskan bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum“. Pasal tersebut menegaskan dengan jelas

---

<sup>19</sup> [http://www.kompasiana.com/alit.amarta/trias-politica-dan-checks-and-balances-a-la-Indonesia\\_550043c28133117c1bfa7469](http://www.kompasiana.com/alit.amarta/trias-politica-dan-checks-and-balances-a-la-Indonesia_550043c28133117c1bfa7469) diakses : 09/04/2017 pukul 16 : 30 WIB

bahwa hukum tidak memandang kelas sosial, jabatan, ras, budaya dan lain-lain. Sehingga dalam segala sudut pandang hukum yang didasari dengan alasan yang jelas dan bersalah harus dihukum dengan seadil-adilnya, sehingga perlunya penegakan hukum yang jelas dalam menetapkan suatu hukuman kepada yang bersalah. Pengawasan merupakan hal yang sangat fundamental dalam pemerintahan, oleh karena itu lembaga yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan di wilayah Desa sebagaimana dijelaskan dalam UU Desa Pasal 55 huruf c “melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa“. Di Desa Sadang Kecamatan Sucinaraja Kabupaten Garut terdapat 3 tahapan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yaitu :

1. Perencanaan
2. Pelaksanaan
3. Pertanggung jawaban

Pada tahap perencanaan Kepala Desa bersama BPD menyusun arah dan kebijakan umum seperti membahas lokasi Dana Desa (ADD), menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPBDes) dan menyusun program kerja Desa. Pada tahap pelaksanaan APBDes dan program kerja Desa khususnya dalam pembangunan BPD Desa Sadang melakukan monitoring turun langsung kelapangan dengan melihat langsung pembangunan dan dengan cara melihat RAB pada tahap ini lebih sering dilaksanakan oleh ketua dan wakilnya karena ketua BPD memerintahkan anggotanya melaksanakan pengawasan jika ada pembangunan diwilayahnya.

Pada tahap pertanggungjawaban (LPJ) sebelum pertanggung jawaban tersebut disampaikan kepada Bupati/Walikota, pertanggung jawaban tersebut disampaikan terlebih dahulu kepada BPD. BPD akan memeriksa apakah sudah sesuai atau tidak, jika ada yang kurang dan tidak sesuai BPD akan mengembalikan laporan tersebut kepada Kepala Desa untuk di evaluasi kembali dan diberi tanda centang pada yang salah pada tahap ini yang lebih aktif adalah ketua dan sekretaris. Jadi pengawasan yang dilaksanakan oleh BPD kurang optimal karena hanya dilaksanakan oleh segelintir anggota BPD.

Melaksanakan tugas dan fungsinya khususnya fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa, BPD Desa Sadang mengalami beberapa kendala-kendala yang menghambat. Adapun kendala-kendala tersebut yaitu Mekanisme didalam melakukan pengawasan juga menjadi salah satu kendala BPD Desa Sadang dalam implementasi fungsinya karena proses mekanisme pengawasan tidak ada dicantumkan dalam kerangka program kerja BPD. Hal ini seharusnya perlu dibuat didalam program kerja BPD karena tingkat pemahaman dan wawasan BPD yang masih minim sehingga semua tidak tersusun secara sistematis dan Komunikasi internal BPD satu dengan yang lainnya mengenai pengawasan kurang berjalan dengan baik dan kurang mengadakan pertemuan yang lebih intens untuk membicarakan pembangunan yang ada. Selain itu sumber daya finansial yang tidak dianggarkan dan sumber daya manusia sendiri kurang dalam kualitas maupun kapasitas karena latar belakang pendidikan dan pekerjaan BPD Desa Sadang yang bermacam-macam yang

kebanyakan tidak mengerti cara pengawasan sehingga pengawasan lebih dominan dilakukan oleh ketua dan wakil.

Peran BPD melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa di Desa Sadang dalam Perencanaan, Pelaksanaan dan Laporan Pertanggung jawaban (LPJ). Dalam perencanaan bersama Kepala Desa menyusun arah dan kebijakan umum, Dalam pelaksanaan terhadap APBDes dan program kerja Desa khususnya dalam pembangunan dilakukan dengan monitoring dan turun langsung ke lapangan serta melihat RAB, dalam laporan pertanggungjawaban (LPJ) BPD memeriksa laporan pertanggungjawaban untuk diperbaiki dengan memberi tanda centang pada yang salah. Pengawasan BPD terhadap kinerja Kepala Desa kurang optimal karena hanya dilakukan oleh segelintir anggota BPD saja.

Kendala-kendala BPD dalam melaksanakan pengawasan adalah Tidak ada mekanisme yang dijadikan acuan BPD dalam melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa, sehingga komunikasi antara satu dengan yang lainnya kurang berjalan dengan baik dan kurang mengadakan pertemuan yang lebih intens. Sumber daya finansial atau dana operasional yang tidak dianggarkan dan sumber daya manusia yang ada di BPD sendiri kurang dalam kualitas maupun kapasitas karena latar belakang pendidikan dan pekerjaan.

## **F. Langkah-langkah Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis. Metode deskriptif analitis adalah penelitian yang menggambarkan suatu peraturan Perundang-undangan yang

berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti. Tujuannya memberikan suatu gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antara fenomena yang diselidiki untuk kemudian dianalisis. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dalam hal ini gambaran (deskriptif) UU Desa Pasal 55 huruf ( c ) terkait dengan fungsi BPD sebagai pengawas kinerja kepala desa.

## **2. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif , yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan bahan sekunder sebagai penganalisis dari pelaksanaan Undang-undang yang berkaitan. Penulis menganalisis asas-asas hukum, norma-norma hukum dan pendapat para sarjana dengan pendekatan normatif pada Undang-Undang tentang Desa, dan data yang diperoleh khususnya pelaksanaan fungsi pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa di Desa Sadang Kecamatan Sucinaraja Kabupaten Garut. Pendekatan yuridis empiris yaitu dimana pelaksanaan peraturan perundang-undangan dimasyarakat berlaku khususnya yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa.

## **3. Sumber Data**

### **a. Data primer**

Bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, PP No.43 Tahun 2014 Tentang



Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, PP No.8 Tahun 2016 Tentang perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, RPJMDes Desa Sadang 2016-2020, RKPDes, dan Profil Desa Sadang Kecamatan Sucinaraja Kabupaten Garut.

b. Data sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum Primer, seperti rancangan Undang-undang ,hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, buku-buku litelatur dan seterusnya.

c. Data tersier

Bahan Hukum Tersier adalah yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

d. Jenis Data

e. Jenis data yang dikumpulkan adalah jenis data kualitatif yaitu data yang dikumpulkan berupa data data deskriptif, seperti kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.<sup>20</sup>

#### 4. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, melakukan tanya jawab dengan pihak yang bersangkutan yaitu Kepala Desa, perangkat Desa, sekretaris Desa, anggota BPD dan masyarakat Desa.

---

<sup>20</sup>Lexy moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, hlm. 4

- b. Observasi, yaitu melakukan pengamatan langsung lapangan (Desa Sadang Kecamatan Sucinaraja Kabupaten Garut).
- c. Studi pustaka, yaitu dengan bahan-bahan tertulis lainnya dalam upaya pengumpulan data.

#### **5. Metode Analisis Data**

Data yang sudah dikumpulkan kemudian secara umum dianalisis melalui langkah sebagai berikut :

- a. Melengkapi semua data yang terkumpul dari berbagai sumber baik primair maupun sekunder dan tersier.
- b. Menginventarisir seluruh data dalam satuan-satuan sesuai dengan masalah yang diteliti .
- c. Menghubungkan data teori dengan yang sudah dikemukakan dalam kerangka pemikiran.
- d. Menarik kesimpulan dari data yang dianalisis dengan memperhatikan rumusan masalah.