

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Desa merupakan 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 system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang selanjutnya disebut UU Desa), desa di berikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa, hal itu berarti Dana Desa untuk mendanai keseluruhan kewenangan desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas dana desa tersebut.

Dalam sistem pemerintahan saat ini Desa mempunyai peran yang strategis dalam membantu pemerintah Daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk Pembangunan. Semua itu dilakukan sebagai langkah nyata Pemerintah Daerah. Pembangunan bersifat diskriminatif terhadap wilayah desa, setidaknya dalam satu dekade terakhir. Diskriminasi terhadap desa pada berbagai bidang pembangunan juga berkonsekuensi pada ketertinggalan wilayah perdesaan. Untuk menanggulangi diskriminasi terhadap desa diterbitkan UU Desa. Sesuai dengan UU Desa perubahan pada pemerintah Desa seharusnya mencakup aspek penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan pembangunan

desa. Perubahan terhadap partisipasi dan kesejahteraan masyarakat desa seharusnya berasal dari pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.¹

Setiap desa memiliki hak untuk mendapatkan Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara yang pembagiannya untuk desa secara proporsional. perhitungan tersebut dikalikan indeks kemahalan produksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa Kabupaten/Kota, bupati/wali kota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Dalam rangka mewujudkan pengelolaan Dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan Kabupaten diberikan kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan dana desa tidak/terlambat disampaikan. Di samping itu, Pemerintah dan Kabupaten/Kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan dana desa apabila dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa.²

¹ Nata Irawan, “*Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*”, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017) hlm. 1

² Tim Visi Yustisia, “*Pedoman Resmi Petunjuk Pelaksanaan Dana Desa*”, (Jakarta: Visi Media, 2017) hlm.29

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Pasal 18 Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa (yang selanjutnya disebut P2KD) menyatakan bahwa, Pengelolaan Alokasi Dana Desa harus memenuhi beberapa prinsip pengelolaan seperti berikut:

1. Setiap kegiatan yang pendanaanya diambil dari Dana Desa harus melalui perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi secara terbuka dengan prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat.
2. Seluruh kegiatan dan penggunaan yang diambil dari Dana Desa harus dapat dipertanggung jawabkan secara administrasi, teknis dan hukum.
3. Dana Desa harus digunakan dengan prinsip hemat, terarah dan terkendali.
4. Dana Desa harus dicatat didalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa melalui proses penganggaran yang sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Dana Desa dalam pengelolaannya dilaksanakan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat, tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Dana Desa (yang selanjutnya disebut PP Dana Desa)

Dalam menjalankan tugasnya kepala Desa di dampingi oleh beberapa Perangkat Desa yang memang dipilih secara demokratis oleh kepala Desa dan warga desa setempat, Salah satu peran terpenting dalam Pemerintahan Desa adalah Badan Permusyawaratan Desa yang disebut BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang

anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Dalam Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD (yang selanjutnya disebut Peraturan BPD) adalah BPD merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Menurut Pasal 65 Peraturan BPD menyatakan bahwa Menteri melalui Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa melakukan pembinaan dan pengawasan secara nasional terhadap pelaksanaan peran BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Gubernur melakukan pembinaan dan melakukan pengawasan terhadap peran BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten/Kota. Kedudukan BPD memang sangatlah penting dalam Pemerintahan Desa, namun ditinjau dari kenyataan saat ini tidak bisa dipungkiri lagi bahwa faktor-faktor permasalahan sering terjadi kepada BPD dalam melakukan fungsi dan perannya di dalam desa, sehingga BPD tidak bisa melakukan tugasnya dengan baik, adapun permasalahan yang sering terjadi kepada Badan Permusyawaratan Desa menurut hasil wawancara kepada Bapak Nawar Ketua BPD Desa Sumur Kuning Kec. Kwanyar Kabupaten Bangkalan, adalah:

1. BPD kurang memahami tugas dan fungsinya di desa, bahkan BPD sendiri tidak tahu sama sekali peranannya di desa sebagai apa dan harus bagaimana, sehingga banyak kekeliruan dalam menjalankan

tugasnya, sehingga peranan BPD tidak sesuai dengan Undang-Undang Desa yang sudah tertera bahwa peran BPD sangat penting dalam desa.

2. Kurangnya komunikasi bersama Kepala Desa membuat BPD tidak memahami tugasnya di desa, seringkali anggota BPD hanya menjabat sebagai BPD saja tanpa harus tau peranan dan tugasnya apakah sudah sama seperti apa yang sudah tertera dalam Undang-Undang.
3. BPD yang kontra dengan Kepala Desa membuat BPD tidak mengurus dan meninggalkan tugasnya, begitupun sebaliknya Kepala Desa tidak mengikut sertakan BPD dalam musyawarah Desa.
4. Kurang optimal BPD dalam menjalankan tugasnya.
5. Dalam fungsinya sebagai pihak yang membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa BPD tidak lebih proaktif dari Kepala Desa, rancangan perdes yang telah dirumuskan dan diajukan oleh Kepala Desa gagal di sah kan karena BPD tidak kunjung membahasnya. Kondisi ini menyebabkan desa kurang produktif dalam mengesahkan Perdes.
6. Dalam hal menampung aspirasi warga, BPD masih kurang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Warga lebih cenderung memilih menyampaikan aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat secara kekuasaan dengan kepala desa.

7. Sebagai pengawas kinerja kepala desa, BPD hampir tidak membahas secara serius laporan pertanggungjawaban Pemerintah Desa, karena Kepala Desa menganggap memberikan laporan kepada Bupati lebih penting.³

Seperti halnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, penyelenggaraan pemerintah desa juga dilengkapi dan dijalankan oleh lembaga pemerintahan yaitu lembaga Eksekutif dan Legislatif. Lembaga eksekutif dipegang oleh Kepala Desa dan Perangkatnya, dan lembaga legislatif di pegang oleh BPD, tetapi selama ini yang terjadi proses penyelenggaraan pemerintah desa lebih terfokus pada lembaga pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkatnya. Padahal dalam peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa yang menjalankan fungsi pemerintahan desa bukan hanya Kepala Desa, tetapi juga BPD. Dalam sistem pemerintahan desa akan berjalan efektif apabila unsur-unsur atau lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan desa dapat berjalan dengan baik. Jika unsur atau ada bagian dari sistem penyelenggara pemerintahan desa tidak mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan aturan Perundang-Undangan maka akan menghambat jalannya pemerintahan desa. Dibandingkan dengan Kepala Desa, lembaga Badan Permusyawaratan Desa

³ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 4 desember 2018 dirumah bapak nawar, wawancara ini bertujuan untuk mengetahui mengenai BPD, dan unutm menggali permasalahan terkait BPD sesuai dengan isu hukum yang diangkat dalam skripsi ini.

pada umumnya masih lemah, belum dapat sepenuhnya menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan.⁴

Dari uraian diatas maka tema atau judul dalam penulisan skripsi ini adalah “Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Pengawasan Keuangan Desa” Bertujuan untuk memecahkan adanya isu hukum saat ini yaitu mengenai Kekosongan Hukum yang tidak mengatur tentang sanksi untuk BPD dalam menjalankan tugasnya, maka dari itu menimbulkan sebuah permasalahan yang sering terjadi di desa yaitu BPD lalai akan tugasnya bahkan BPD tidak mengerjakan tugasnya sama sekali sebagaimana mestinya yang sudah tertera dalam UU Desa mengenai tugas dan fungsi BPD. Maka dari itu perlu adanya Undang-Undang yang mengatur sanksi agar BPD menjalankan tugas dan fungsinya di desa dengan baik.

Yang nantinya secara lebih rinci akan diterapkan beberapa aturan mengenai sanksi BPD dalam menjalankan tugasnya di desa, sampai saat ini sanksi bagi BPD memang belum ada sehingga BPD lalai akan tugas dan peranannya yang sudah tertera dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang secara umum di jelaskan mengenai fungsi dan peranan BPD, dan di Permedagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa yang dimana BPD mempunyai tugas untuk memeriksa surat pertanggung jawaban Dana desa setiap akhir tahun, dan juga di dalam permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

⁴ Omby Romly, Elly Nurlia, “Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa Dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 3 Nomor 1, April 2017, hlm. 37

yang memang sudah di jelaskan fungsi, peran dan apa itu BPD, namun belum ada aturan mengenai sanksi BPD. Karena BPD kedudukannya sangat penting di pemerintahan desa maka BPD harus tahu betul akan fungsi dan peranannya yang sudah tertera dalam Undang-Undang.

Oleh karena itu perlu adanya penelitian untuk memecahkan isu hukum atau permasalahan yang kerap terjadi di desa, agar mendapatkan solusi yang tepat dan dapat di antisipasi oleh pihak yang berwenang.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Prosedur Pengawasan yang di lakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa?
2. Bagaimana sanksi dan pembinaan bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa yang lalai dalam mengawasi pengelolaan keuangan desa?

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui bagaimana prosedur-prosedur pengawasan yang di lakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa
2. Untuk mengetahui dan menganalisis sanksi dan pembinaan bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa yang lalai dalam menjalankan tugas dan kewajibannya khususnya dalam mengawasi pengelolaan keuangan desa.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis kegunaan dari penelitian ini untuk menambah referensi dalam ilmu pengetahuan dan penemuan baru pikiran dan wawasan tentang penelitian Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengawasan Keuangan Desa.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber acuan bagi masyarakat terutama dibidang pemerintahan desa untuk mencegah atau menanggulangi permasalahan khususnya pada Badan Permusyawaratan Desa dalam pengawasan keuangan desa, dan penulis berharap pemikiran ilmiah ini dapat diterima dan diterapkan, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dalam sistem pemerintah desa di setiap desa Kabupaten Bangkalan.

1.5 Keaslian Penelitian

Setelah mencari di berbagai kepustakaan, disini penulis menemukan jenis penelitian yang hampir sama. Namun pembahasan pada masing-masing skripsi sangat berbeda dengan penulis, perbedaan tersebut akan di uraikan dalam bentuk table berikut ini:

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

NO	Diajukan Oleh	Judul Skripsi	Kesimpulan dari Penelitiannya
1.	Sudirman, Mahasiswa	Peran Badan Permusyawaratan Desa	Peran dan fungsi BPD di desa

	Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin	terhadap Pemerintahan Desa di Desa Lembang Kecamatan Kajang Kabupaten Bulukumba	Lembang Kecamatan Kajang Kabupaten Bulukumba ditinjau dari sisi proses penyelenggaraan pemerintahan sangat tidak aspiratif, dan terkesan tidak bertanggungjawab. Ditinjau dari sisi produk, peran dan fungsi BPD sampai saat ini belum ada yang dirasakan oleh masyarakat secara umum
2.	Somadi Al Faqih, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN)	Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan Desa (studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari	Bahwasanya proses BPD dalam penyusunan dan penetapan Peraturan Desa di Desa Dumeling Kecamatan

	Sunan Kalijaga Yogyakarta	Kabupaten Brebes)	Wanasari Kabupaten Brebes sudah sesuai dengan Perda No. 8 tahun 2006 tentang BPD
--	------------------------------	-------------------	--

Sumber: kreasi penulis.

Perbedaan penelitian ini dari penelitian yang telah ada diatas yaitu, penelitian ini lebih fokus pada pengawasan keuangan desa secara lebih rinci dan mengikat yang akan dituangkan dalam kebijakan yang diterapkan sanksi-sanksi bagi pihak yang menyimpang terhadap kebijakan tersebut. Dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengacu pada Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dan mengacu pada Permendagri Nomor 110 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Yang nantinya secara lebih rinci akan diterapkan beberapa aturan oleh pemerintah Bangkalan mengenai permasalahan yang sering terjadi di desa agar tidak semakin melebar dan dapat diantisipasi. Sesuai dengan asas *Good Governance* yang artinya pemerintahan yang baik, di desa berhak mendapatkan pemerintahan yang baik sesuai dengan asas tersebut namun jika pemerintah desa yaitu kepala desa dengan bawahannya seperti BPD sudah tidak kompak lagi bagaimana akan tercipta suatu pemerintahan yang baik di dalam desa, maka dari itu permasalahan yang terjadi agar cepat mendapatkan solusi dengan tepat dan bisa di antisipasi oleh pihak yang berwenang.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam metode penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normative (*Normatif Law Research*) penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Dalam Peraturan Perundang-undangan penulis mengacu pada beberapa Undang-Undang yaitu: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.⁵

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam pendekatan penelitian ini, menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah beberapa undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum mengenai adanya kekosongan hukum yang tidak mengatur tentang sanksi bagi BPD jika lalai dalam menjalankan tugas dan kewenangannya di Desa. Pendekatan ini juga menggunakan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) pendekatan ini dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang di hadapi, seperti isu hukum penulis

yang memang belum ada aturan hukum mengenai sanksi bagi BPD jika lalai dalam menjalankan tugas dan kewenangannya di desa.⁶

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif sehingga dalam teknik pengumpulan datanya menggunakan bahan hukum perundang-undangan dan buku.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari perundang- undang, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dengan mengacu pada ketentuan berikut:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)
2. PP Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber Dari APBN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 88, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5694)
3. Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa
4. Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093)

⁵ Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Kencana Prenada Media Group. Jakarta: 2005, hlm 23-25

⁶ *Ibid.* hlm. 133-177

5. Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89)

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang di gunakan meliputi: buku-buku hukum, skripsi, tesis, dan jurnal hukum. Di samping itu juga terdapat bahan hukum sekunder yang lain berupa wawancara dengan narasumber, kamus-kamus hukum serta situs internet sebagai penunjang tambahan.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yaitu dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu hukum. perundang-undangan dalam hal ini meliputi baik yang berupa Legislation maupun Regulation. Oleh karena itu untuk memecahkan isu hukum peneliti mengambil dari ketentuan beberapa undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum. Teknik Pengumpulan Data meliputi 2 hal yaitu:

- a. Wawancara (*interview*) adalah bentuk komunikasi antara dua orang.

Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan 2 (dua) orang.

⁷ *Ibid.* hlm. 195

Wawancara yang dilakukan dengan wawancara terstruktur untuk menggali sebanyak-sebanyaknya informasi yang diperoleh dari masyarakat desa dan anggota BPD.

- b. Analisa Dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berkaitan erat dengan BPD.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Dalam suatu penelitian Hukum sudah pasti memerlukan suatu analisa terhadap bahan hukum dengan tujuan untuk memperoleh kebenaran. Maka peneliti harus menelusuri dan menganalisa berbagai macam bahan hukum. Kemudian setelah bahan hukum diperoleh maka selanjutnya akan di analisa sebelumnya dikelompokkan dan klarifikasikan terlebih dahulu kemudian dikaji, dari situlah akan didapat suatu jalan dan jawaban dari isu hukum yang diteliti berkaitan dengan peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pengawasan keuangan desa.