

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut sudah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 Ayat (3). Dengan adanya ketentuan tersebut menyebabkan segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan Negara harus diatur dengan peraturan perundangan-undangan. Dengan adanya peraturan perundang-undangan penyelenggara Negara memiliki pedoman dan ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh pemerintah yang dapat merugikan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan selain digunakan sebagai pedoman juga harus diiringi dengan sistem penyelenggaraan yang benar. Sebagaimana sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang membagi beberapa macam pemerintahan mulai dari pemerintahan pusat hingga pemerintahan desa. Sistem pemerintahan terdiri dari dua kata yaitu sistem dan pemerintahan. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, sistem adalah keseluruhan. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya.¹ Sistem pemerintahan adalah keseluruhan penyelenggaraan urusan yang dilakukan oleh Negara dalam mensejahterakan rakyatnya.

¹ Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2005, hlm 65.

Pemerintah pusat merupakan organisasi pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintah pusat, pemerintahan yang ada di bawah pemerintahan pusat adalah pemerintah daerah. Adapun pengertian pemerintah daerah menurut Undang-Undang yang berlaku saat ini pemerintah 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 pengaturan mengenai pemerintahan daerah diintegrasikan mengenai pemerintahan desa. “Pemerintahan desa merupakan sub sistem pemerintahan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.”² Dalam Undang-Undang disebutkan pengertian “pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia”³

Desa merupakan sub sistem pemerintahan terkecil dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pengertian Desa menurut Undang-undang yang berlaku saat ini “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan

² Sirajudin, dkk., *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Press, 2012, hlm. 73.

³ Lihat Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁴

Desa merupakan merupakan sistem pemerintahan terendah di sistem pemerintahan Indonesia yang mana harus membuka peluang terhadap masyarakatnya untuk ikut berperan aktif untuk memajukan desannya. Pemerintah pusat pun memberikan kebebasan pada pemerintah desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya. Dalam menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahan desa agar tercipta pemerintahan yang mandiri. “Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa itu ada 2 institusi yang mengendalikannya yaitu : Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa.”⁵

Sesuai dengan apa yang di jelaskan Undang-undang No 6 Tahun 2014 Tentang desa bahwa pemerintah desa adalah kepala desa yang dibantu perangkat desa. Kepala desa sebagai penanggung jawab sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia memiliki tugas berhadapan secara langsung dengan masyarakat dalam menyampaikan dan melaksanakan tugas-tugas baik yang diberikan oleh pemerintah di atasnya maupun dalam melaksanakan tugas yang diambil dari kesepakatan desa sendiri. Kepala desa sebagai pucuk pemimpin pemerintahan dalam menjalankan tugas dan

⁴ Lihat Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

⁵ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintah Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Malang, Setara Press, 2014, hlm. 51.

kewajibannya bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa.

Adapun pengertian Badan Permusyawaratan Desa (yang selanjutnya disebut BPD). “Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”.⁶ BPD sebagai suatu lembaga demokrasi di pemerintahan desa yang sangat penting. “Anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dipilih untuk masa ke anggotaan paling banyak 3 (Tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut”.⁷ Lembaga ini berperan sebagai mitra dari pemerintahan desa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Adapun fungsi BPD :

1. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.⁸

Berdasarkan penjelasan fungsi tersebut, maka kedudukan BPD sangat penting di pemerintahan desa. Jika dianalogikan BPD merupakan suatu badan kemasyarakatan yang memiliki tugas dan wewenang yang hampir sama dengan MPR apabila pada sistem pemerintahan tingkat pusat, maka harus dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus dengan penuh tanggung jawab.

⁶ Lihat Pasal 1 Ayat (10) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam konstitusi Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015. Hlm. 215.

⁸ Lihat Pasal 31 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Sementara itu, salah satu hak dari BPD ialah Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintah desa kepada kepala desa, maksudnya ialah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dapat ditarik kesimpulan bahwa BPD memiliki kedudukan hukum yang sangat kuat dalam mengontrol terhadap pelaksanaan pemerintahan desa. Mengingat strategis dan kedudukannya dan fungsi BPD dalam pemerintahan desa, maka anggota BPD hendaknya menjadi figur yang amanah, serta mampu dan memahami tugas dan wewenang dengan baik dan benar agar tercipta pemerintahan yang baik.

Fungsi BPD dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa merupakan hal yang sangat vital dalam roda pemerintahan desa. Mengingat fungsi dari BPD yang menjadi pengawas dalam kinerja kepala desa baik dalam hal pembentukan peraturan ataupun penyelenggaraan pemerintahan desa. Sebagaimana pemerintahan desa di desa pademawu barat, kecamatan pademawu, kabupaten Pamekasan. Menurut keterangan masyarakat setempat dalam pemerintahan desa ini kepala desa yang dulu pernah menjabat telah melakukan tindak pidana korupsi yang tindakannya telah diputus dengan kekuatan hukum tetap oleh pengadilan. Kasus yang serupa tidak hanya terjadi sekali dalam pemerintahan desa tersebut sehingga fungsi pengawasan terhadap kepala desa yang menjadi fungsi BPD perlu dikaji ulang.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai pengawas kinerja kepala desa menurut peraturan perundang-undangan Indonesia?
2. Bagaimana kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas kinerja kepala desa, di Desa Pademawu Timur, Kecamatan Pademawu, Kabupaten Pamekasan?

1.3 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian tentunya memiliki beberapa tujuan untuk menjelaskan hal-hal yang akan di ungkapkan dan akan dijawab dari penelitian tersebut.⁹ Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui fungsi BPD sebagai pengawas kinerja kepala desa menurut perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui kinerja BPD dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa di Desa Pademawu Timur, Kecamatan Pademawu, Kabupaten Pamekasan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang akan digunakan ini memiliki dua tujuan yakni, secara teoritis dan secara praktis:

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015, hlm. 89.

1. Secara teoritis penelitian ini bertujuan untuk memperdalam pengetahuan tentang kesenjangan antara teori dan kenyataan di lapangan dimana peraturan menjelaskan fungsi BPD dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa yang pada kenyataannya masih melakukan tindak pidana.
2. Adapun kegunaan secara praktis penelitian ini adalah sebagai salah satu solusi atau rekomendasi kepada pemerintah daerah kabupaten apabila terjadi kasus yang serupa. Serta sebagai bahan kajian untuk memperbaiki Implementasi penerapan peraturan Perundang-undangan mengenai BPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pengawas kinerja kepala desa.

1.5 Keaslian

Keaslian terhadap skripsi yang berjudul “Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Kinerja Kepala Desa (Studi Kasus Desa Pademawu Timur, Kecamatan Pademawu Kabupaten Pamekasan)”. Sejauh dalam penelusuran yang dilakukan penulis tentang skripsi yang berkaitan dengan BPD, dalam penelitian yang terdahulu memiliki kemiripan namun secara umum berbeda.

Penelitian sebelumnya

Identitas Peneliti	Judul	Uraian Pembahasan
Gondang Purwantoro Wardoyo Universitas Negeri Semarang	Peran Badan Permusyawaratan Desa(BPD) sebagai agen demokratisasi (studi di Desa Batur sari	Bagaimana bpd sebagai agen demokrasi di desa Batur sari kabupaten Wonosobo Kecamatan Sapuran Kabupaten

	Kecamatan Sapuran Kabupaten Wonosobo)	Wonosobo, Bagaimana kendala pelaksanaan fungsi bdp sebagai agen demokratisasi dalam pemerintah desa, dan Bagaimana penyelesaian kendala yang di hadapi bpd dalam pelaksanaan demokratisasi desa.
--	--	--

Pada penelitian yang sebelumnya membahas mengenai Peran BPD sebagai agen demokratisasi sedangkan pada penelitian ini membahas bagaimana fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai pengawas kinerja kepala desa menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia dan bagaimana praktek badan permusyawaratan desa dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas kinerja kepala desa, di Desa Pademawu Timur, Kecamatan Pademawu, Kabupaten Pamekasan. Dengan hal ini, membuktikan penelitian yang berjudul “Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Kinerja Kepala desa (Studi Kasus Desa Pademawu Timur, Kecamatan Pademawu Kabupaten Pamekasan)”, secara garis umum berbeda dengan penelitian sebelumnya.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu hal yang terpenting dalam suatu penelitian, karena metode penelitian merupakan petunjuk utama bagi penelitian. Metode penelitian yang digunakan untuk melakukan pengumpulan data yang

diperlukan selama melakukan penelitian sehingga mencapai tujuan penelitian.

Metode penelitian terdiri dari:

1.6.1 Jenis Penelitian

Merujuk pada latar belakang dan rumusan masalah yang diambil, maka jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif atau juga dikenal penelitian doktrinal. Penelitian doktrinal adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan eksposisi yang bersifat sistematis mengenai aturan hukum yang mengatur bidang hukum tertentu, menganalisis hubungan antara aturan hukum yang satu dengan yang lain, menjelaskan bagian-bagian yang sulit untuk dipahami dari suatu aturan hukum, bahkan mungkin juga mencakup prediksi perkembangan suatu aturan hukum tertentu pada masa mendatang. Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian berbasis kepustakaan, yang fokusnya adalah analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁰

1.6.2 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan Undang- Undang (*Statute Approach*) dan studi pustaka lainnya yang berkaitan dengan fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai pengawas kinerja kepala desa sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁰ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015. Hlm.11

1.6.3 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek dari mana data didapat dan diperoleh. Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum pustaka, sehingga penelitian ini dinamakan penelitian hukum normatif.

Sumber data tersebut digolongkan sebagai berikut:

a. Sumber Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹

Bahan hukum primer antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.
- 3) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

b. Bahan Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, jurnal-jurnal hukum, disertasi

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Grup, 2016. Hlm. 181

hukum, tesis hukum, skripsi hukum, komentar- komentar undang-undang dan komentar-komentar putusan pengadilan.¹²

Bahan hukum sekunder antara lain:

- 1) Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rieneka Cipta, 2005.
- 2) Sirajuddin, dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Press, 2012.
- 3) Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintah Desa Berbasis partisipasi Masyarakat*, Malang, Setara Press, 2014.
- 4) Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Desa dalam Konstitusi Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Malang, Setara Press, 2015.
- 5) Mukti Fajar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015.
- 6) Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015)
- 7) Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2016).

c. Bahan Hukum Tersier

- 1) Kamus

¹² Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015. Hlm. 52