

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia yang lahir pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya Indonesia terdiri dari beberapa daerah/ wilayah provinsi dan setiap daerah/wilayah provinsi terdiri atas beberapa daerah kabupaten/kota. Selanjutnya di dalam tiap daerah kabupaten/kota terdapat satuan pemerintahan terendah yang disebut desa/kelurahan. Dengan demikian, desa atau kelurahan adalah satuan pemerintahan terendah dibawah pemerintah kabupaten/kota.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum, yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di daerah

kabupaten.¹ Dalam kamus besar bahasa Indonesia, desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga, yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.²

Pembentukan desa pada umumnya melalui fase persiapan. Misalnya ada sebidang tanah kosong tiada penduduk dan tidak merupakan tanah atau wilayah desa tertentu. Pada suatu hari tanah itu digarap dan didiami oleh beberapa keluarga yang berasal dari tempat (desa) asal yang berjauhan letaknya. Setelah jumlah penduduk daerah itu menginjak angka ratusan, tentu mulai difikirkan soal tata pemerintahannya, terlebih pula mengingat hubungannya dengan desa asal masing-masin. Selama belum dapat disahkan sebagai desa yang berdiri sendiri, penduduk tersebut memerlukan pembinaan melalui fase persiapan. Pembinaan itu dapat dilakukan:

¹ Adon Nasrullah Jamaludin, *Sosiologi Perdesaan*, (Bandung: CV.Pustaka Setia, 2015), h. 4.

² KBBI <https://kbbi.web.id/desa>, diakses pada 29 Juni 2022, pukul 20.13 WIB.

1. Langsung oleh Camat bersangkutan
2. Melalui desa lain yang berdekatan. Artinya untuk sementara penduduk baru itu dimasukan di dalam wilayah desa yang ada yang berdekatan, kemudian setelah memenuhi persyaratan, dilepaskan menjadi desa yang berdiri sendiri.³

Desa merupakan Pemerintahan yang terkecil dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam menjalankan tugasnya Desa diperlukan sebuah lembaga yakni Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan mitra pemerintah desa yang solid dalam membangun dan mensejahterakan rakyat. Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa diharapkan bisa membawa kemajuan dengan memberikan pengarahan, masukan dalam membangun pemerintahan desa menjadi baik terutama dalam penyusunan dan penetapan peraturan pemerintah desa.

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi

³ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimendi Pemerintahan Desa*, (Jakarta: PT. Bina Aksara Jakarta), h. 52.

pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.⁴ Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya yakni fungsi representasi (Perwakilan)⁵.

Namun yang terjadi dilapangan, khususnya Badan Permusyawaratan Desa di Desa Pasanggrahan Kecamatan Pabuaran Kabupaten Serang belum sepenuhnya menjalankan tugasnya, hal ini karena minimnya pengawasan yang dilakukan BPD terhadap kinerja kepala desa, seperti monitoring dan evaluasi kegiatan yang telah dilaksanakan yang telah tertuang dalam permendagri Pasal

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

⁵ Sadu wasistiono, MS. M.Irawan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa* (Bandung : CV. Fokus Media, 2007), h.35.

22 Nomor 110 Tahun 2016, serta fungsi Badan Permusyawaratan Desa yang belum maksimal dalam menjalankan permendagri Pasal 31 Nomor 110 Tahun 2016.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut yang akan dijadikan karya ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul penelitian yaitu:

”Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Kinerja Kepala Desa Dalam Menyalurkan Dana Desa Menurut Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 di Desa Pasanggrahan Kecamatan Pabuaran Kabupaten Serang.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka berikut dirumuskan tentang beberapa permasalahan pokok dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Proses Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap Kinerja Kepala Desa di Desa Pasanggrahan?
2. Bagaimana Implementasi Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Terhadap Kinerja Kepala Desa di Desa Pasanggrahan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap kinerja kepala desa.
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 terhadap kinerja kepala desa di Desa Pasanggrahan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi baru dalam bidang pengawasan, untuk memperkaya bahan kajian pengawasan. Selain itu, penelitian

inidiharapkan dapat memberi kesadaran kolektif dan menumbuhkan kesadaran moral bagi masyarakat mengenai arti pentingnya pengawasan BPD dalam penyaluran Alokasi Dana Desa serta kontribusi bagi pengembangan konsep keilmuan khususnya dalam bidang kajian yang berhubungan dengan Penyaluran Alokasi Dana Desa (ADD).

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan menjadi pelajaran dan informasi penting bagi masyarakat pada umumnya terkait peran BPD dalam Pengawasan Penyaluran Alokasi Dana Desa.
- b. Hasil penelitian ini menjadi salah satu masukan bagi pemerintah dalam menyalurkan Alokasi Anggaran Dasar Desa sesuai dengan aturan dan undang-undang yang berlaku.

E. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Untuk menghindari kesamaan dalam penelitian ini, penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian

terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini di beberapa sumber yang penulis temukan, penelitian tersebut yaitu:

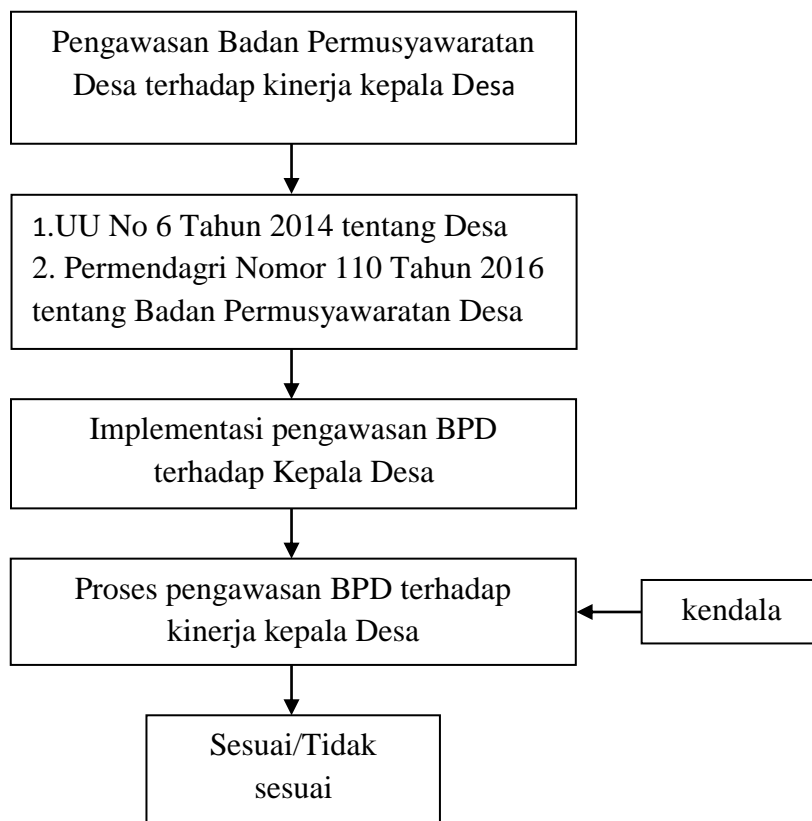
No	Perbedaan dengan Penulis	Substansi Penelitian Terdahulu	
1	Supriadi Jaya Abadi/Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Proses Legislasi Peraturan Desa Batu Belang Kecamatan Sinjai Brorong Kabupaten Sinjai	Dalam Penelitian Ini Peneliti Menjelaskan Bagaimana Peran BPD dalam Legislasi Peraturan Desa.	Bedanya dengan yang penulis bahas ini yaitu perihal Bagaimana Proses pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap kinerja

2	<p>Syarifah Devi Isnaini</p> <p>Assegaf/Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Gentung Kabupaten Pangkep</p>	<p>Dalam penelitian ini menjelaskan tentang Bagaimana pelaksanaan fungsi BPD di Desa Gentung Kabupaten Pangkep</p>	<p>kepala desa serta Bagaimana implementasi Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa</p>
3	<p>Sudirman/Peran Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Terhadap Pemerintahan Desa di Desa Lembang Kecamatan</p>	<p>Penelitian ini menjelaskan tentang Bagaimanakah efektivitas peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap</p>	

	Kajang	Pemerintahan	
	Kabupaten	Desa	
	Bulukumba		

F. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan rumusan masalah, landasan teori secara hukum dan hasil pengamatan dilapangan, maka adapun yang menjadi acuan peneliti dalam penelitian ini adalah UUD 1945 Pasal 1 Ayat 3, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 31 dan 32.

Gambar 1.1**Kerangka Pemikiran**

Indonesia secara formal sudah sejak tahun 1945 (UUD 1945 Pra Amandemen) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum terbukti dalam penjelasan UUD 1945 pernah tegas dinyatakan, *“Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan*

kekuasaan belaka". Konsep negara hukum Indonesia dipertegas UUD 1945 hasil amandemen dalam pasal 1 ayat (3) yang menetapkan: "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".

Memperhatikan rumusan konsep negara hukum Indonesia, Ismail Suny mencatat empat syarat negara hukum secara formal yang menjadi kewajiban kita untuk melaksanakannya dalam Republik Indonesia : (1) Hak Asasi Manusia, (2) Pembagian Kekuasaan, (3) Pemerintah Berdasarkan Undang-undang dan (4) Peradilan Administrasi.

Berdasarkan uraian konsep tentang negara hukum tersebut ada dua substansi dasar, yaitu: (1) Adanya Paham Konstitusi dan (2) Sistem Demokrasi atau Kedaulatan Rakyat. Paham konstitusi memiliki makna bahwa pemerintah berdasarkan atas hukum dasar (konstitusi), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*absolutisme*).⁶ Sedangkan hakikat demokrasi (kedaulatan rakyat) sebagai suatu sistem

⁶ Titik Tiwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010), h. 63.

bermasyarakat dan bernegara serta pemerintah memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan ditangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Adapun kekuasaan ditangan rakyat mengandung tiga pengertian, yaitu: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).⁷

Di dalam negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintah baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas. Artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintah tanpa dasar kewenangan.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan

⁷ Titik Tiwulan Tutik, *Konstitusi Hukum.....*, h. 69.

otonomi daerah. Undang-undang nomor 23 tahun 2014, semakin menguat posisi daerah dalam upaya meningkatkan kemampuan disegala bidang, karena semua yang menyangkut kemajuan daerah diserahkan pengelolaan sepenuhnya kepada daerah terutama kabupaten dan kota sebagai titik berat otonomi daerah.⁸ Berdasarkan Undang-undang No. 32 tahun 2004 yang telah disempurnakan dengan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah khususnya pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁹

Pelaksanaan demokrasi tingkat lokal merupakan hal yang fundamental jika negara ingin menjelaskan demokrasi menyeluruh mulai dari tingkat nasional hingga lingkup

⁸ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, (Yogyakarta: PolGov UGM, 2013), h. 18.

⁹ Pasal 1 Ayat (5) UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan terkecil yaitu desa. Dalam pelaksanaan otonomi desa salah satu agenda pokok yang hendak dilaksanakan adalah suatu reformasi birokrasi. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintahan Desa Pasanggrahan diatur dalam Perpres No. 104 tahun 2021, Permendes No. 7 Tahun 2021 tentang prioritas penggunaan dana desa, PMK No. 190/PMK No. 7/2021 tentang pengelolaan dana desa, Perbup No. 52 tentang penyusunan anggaran pendapatan belanja desa, dan Perdes Pasanggrahan No. 5 Tahun 2022 tentang anggaran pendapatan dan belanja desa tahun anggaran 2022. Saat ini setiap desa memiliki untuk memiliki kemandirian dalam mengajukan masyarakatnya secara demokratis, baik dibidang politik, ekonomi, maupun budaya, memerlukan suatu birokrasi yang reformis, efisien, kreatif, inovatif, dan mampu menjawab tantangan dalam menghadapi ketidakpastian dimasa kini dan akan datang. Dengan penerapan otonomi desa yang mengedepankan desentralisasi dan demokrasi, sangat besar harapan digantungkan agar pemerintahan desa dapat meningkatkan

akuntabilitasnya dengan mempertanggungjawabkan hasil kerja mereka kepada masyarakat.¹⁰

Dalam salah satu prinsip pelaksanaan otonomi desa yaitu dilaksanakannya otonimo secara luas, nyata dan bertanggungjawab, tidak terkecuali dalam hal pelimpahan kewenangan urusan pemerintahan, pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan yang dilimpahkan dari kabupaten/kota. Dalam pelaksanaan pemerintah desa tersebut dituntut adanya suatu aspek tata pemerintah yang baik (*Good Governance*), dimana salah satu karakteristik atau unsur utama *Good Governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk tanggungjawab pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Jadi, akuntabilitas pemerintahan sangat diperlukan sebagai

¹⁰Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011), h. 54.

penunjang penerapan otonomi desa agar dapat berjalan dengan baik.¹¹

Oleh karna itu, untuk memenuhi tuntutan demokrasi tersebut, Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa membuka kesempatan seluas-luasnya kepada pemerintahan desa untuk meningkatkan otonomi desa seperti yang ada dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang desa. Unsur desa sebagai wilayah otonom diberikan kewenangan secara khusus dalam mengatur, mengurus rumah tangganya termasuk dalam penggunaan Dana Desa dan dilakukan pengawasan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagaimana yang diatur dalam Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa .

¹¹ Soerjono, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian* (Jakarta: Rajawali, 2005), h. 5.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologi, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu system. Sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.¹² Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participant observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*).¹³

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), h. 42.

¹³ Sugiono, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif dan R & D*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 225.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang diambil adalah Desa Pasanggrahan Kecamatan Pabuaran Kabupaten Serang.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Observasi adalah merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti turun ke lapangan mengamati hal-hal yang berkaitan dengan ruang, pelaku, kegiatan, benda-benda, waktu, peristiwa, tujuan, dan perasaan.¹⁴

Penulis mengawasi dengan cermat setiap perkembangan yang berkaitan dengan penelitian, mengadakan penelitian pada arsip organisasi, jurnal, dan media massa yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, Percakapan ini dilakukan oleh dua pihak,

¹⁴ M Djunaidi Ghony & Fauzan Almanshur, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta, Arr-ruz Media, 2016), h.165.

yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan wawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Dari definisi menurut Gordon wawancara merupakan percakapan antara dua orang dimana salah satu nya bertujuan untuk menggali dan mendapatkan informasi untuk suatu tujuan tertentu.¹⁵

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data meliputi fotografi, video, memo, surat, dan rekaman yang dapat digunakan sebagai bahan informasi penunjang dan sebagai bagian berasal dari kajian kasus yang merupakan sumber data dari pokok berasal dari hasil observasi dan wawancara mendalam.

¹⁵ Haris Hardiansyah, *Wawancara, Observasi, dan Focus Group: Instrumen Penggalan Data kualitatif*, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2013), h.20.

H. Teknik Analisis Data

Analisis merupakan sebuah proses pencarian dan perencanaan secara sistematis semua data dan arahan yang telah terkumpul agar peneliti mengerti benar makna yang telah dikemukakannya dan dapat menyajikan kepada orang lain. Proses analisis dalam penelitian kualitatif, kegiatannya pada dasarnya dilakukan secara bersamaan dengan proses pelaksanaan pengumpulan data. Menurut Miles dan Huberman (1994) analisis data dalam metodologi kualitatif terdiri dari tiga jalur kegiatan secara bersamaan, yaitu :

a. Reduksi Data

Reduksi data sebagai proses seleksi, penyederhanaan, penggolongan, pengabstrakan dan transformasi dari catatan lapangan yang masih datanya bersifat kasar. Proses ini terus berlangsung sepanjang pelaksanaan penelitian ini, yang dimulai dari sebelum pengumpulan data dilakukan.

b. Penyajian Data

Penyajian data adalah pendeskripsian rangkaian

informasi yang tersusun dan memungkinkan adanya pengambilan tindakan dan penarikan kesimpulan terhadap masalah yang diteliti. Penyajian data dapat berupa suatu cerita, kalimat, tabel, ataupun grafik yang diharapkan mampu memberikan penjelasan terhadap apa yang diteliti oleh peneliti

c. Penarikan Kesimpulan

Pada permulaan pengumpulan data, dapat dilakukan pernyataan dan analisa yang mungkin terjadi, kemudian disusun sebab akibatnya berdasarkan bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan untuk mengumpulkan data. Kemudian barulah ditarik Kesimpulan yang dianggap kredibel.

I. Sistematika Pembahasan

Skripsi ini disusun penulis dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri atas beberapa sub bab sesuai dengan pembahasan dan materi yang diteliti.

BAB I : PENDAHULUAN, meliputi Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Fokus Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penelitian Terdahulu Yang Relevan, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II : KONDISI OBJEKTIF LOKASI PENELITIAN, meliputi Uraian Mengenai Gambaran Umum Desa Pasanggrahan Visi Dan Misi Desa Pasanggrahan, Tugas dan Fungsi BPD, dan Program Desa Pasanggrahan.

BAB III : KAJIAN TEORITIS, meliputi Uraian Mengenai teori-teori seputar Otonomi Daerah, Konsep Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*), dan Pengawasan.

BAB IV : ANALISA DAN PEMBAHASAN, meliputi Uraian Pembahasan Proses Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap kinerja Kepala Desa di Desa Pasanggrahan dan Implementasi Permendagri Nomor

110 Tahun 2016 Terhadap Kinerja Kepala Desa di Desa
Pasanggrahan.

BAB V : PENUTUP, meliputi Kesimpulan dan Saran