



SKRIPSI

**PENGAWASAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP
KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2014 TENTANG DESA**

***CONSULTATIVE BOARD ON THE SUPERVISION OF VILLAGE HEAD
OF THE VILLAGE BY THE ACT NUMBER 6 YEAR 2014 CONCERNING
VILLAGE***

Oleh:

MUHAMMAD ISYFIN NIDZOM

NIM : 100710101181

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2015

SKRIPSI

**PENGAWASAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP
KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2014 TENTANG DESA**

***CONSULTATIVE BOARD ON THE SUPERVISION OF VILLAGE HEAD
OF THE VILLAGE BY THE ACT NUMBER 6 YEAR 2014 CONCERNING
VILLAGE***

Oleh:

MUHAMMAD ISYFIN NIDZOM

NIM : 100710101181

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2015

MOTTO

Lakukan apapun dengan tepat, bukan hanya cepat. Keberhasilan tak dapat dihalangi jika yang kamu lakukan telah tepat

(Mario Teguh)



PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat Allah SWT, penulis persembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua Orang tua yang sangat penulis sayangi, hormati dan banggakan, Ayahanda Drs. Moh. Muslih dan Ibunda Nur Diana Mahdiyah yang selalu memberikan do'a restu, kasih sayang, semangat, dukungan serta semua pengorbanan yang tidak ternilai oleh apapun;
2. Guru-guruku sejak Taman Kanak-Kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), sampai dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), serta Bapak/Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu, pengalaman dan telah mendidik serta membimbing penulis dengan penuh kesabaran untuk selalu lebih baik lagi hingga saat ini;
3. Almamater tercinta Universitas Jember yang penulis banggakan;

PERSYARATAN GELAR

**PENGAWASAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP
KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2014 TENTANG DESA**

***CONSULTATIVE BOARD ON THE SUPERVISION OF VILLAGE HEAD
OF THE VILLAGE BY THE ACT NUMBER 6 YEAR 2014 CONCERNING
VILLAGE***

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat

Untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1)

Dan mencapai gelar Sarjana Hukum

MUHAMMAD ISYFIN NIDZOM

NIM : 100710101181

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2015

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 14 DESEMBER 2015

Oleh :

Pembimbing,

Dr. ARIES HARIANTO, S.H., M.H.

NIP. 196912301999031001

Pembantu Pembimbing,

IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H.

NIP. 197004101998021001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**PENGAWASAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP
KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2014 TENTANG DESA**

Oleh:

MUHAMMAD ISYFIN NIDZOM

NIM : 100710101181

Pembimbing,

Pembantu Pembimbing,

Dr. ARIES HARIANTO, S.H., M.H.

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.

NIP. 196912301999031001

NIP. 197004101998021001

Mengesahkan,

Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Penjabat Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.

NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 22

Bulan : Oktober

Tahun : 2015

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

H. EDDY MULYONO, S.H.,M.H.

WARAH ATIKAH, S.H.,M.Hum

NIP. 196802191992011001

NIP. 197303252001122002

Anggota Penguji :

1. **Dr. ARIES HARIANTO, S.H., M.H.** :.....
NIP. 196912301999031001

2. **IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H.,M.H.** :

NIP. 197004101998021001

PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : MUHAMMAD ISYFIN NIDZOM

NIM : 100710101181

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: **PENGAWASAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**, adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 22 Oktober 2015

Yang menyatakan,

(MUHAMMAD ISYFIN NIDZOM)

NIM. 100710101181

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul:

PENGAWASAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, koreksi, dukungan, semangat dan do'a dari semua pihak, sehingga pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada:

1. Yth. Dr. Aries Harianto, S.H.,M.H. selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan skripsi ini;
2. Yth. Iwan Rachmad Soetijono, S.H.,M.H selaku dosen pembantu pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan, saran dan motivasi dalam penulisan skripsi ini;
3. Yth. H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku Ketua Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan yang bermanfaat untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
4. Yth. Warah Atikah, S.H., M.Hum. selaku Sekretaris Dosen Penguji yang telah memberikan banyak tambahan ilmu serta masukan yang sangat bermanfaat bagi penulis;
5. Yth. Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Penjabat Dekan;
6. Yth. Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. ,Yth. Mardi Handono, S.H., M.H. dan Yth. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan I, Pembantu Dekan II, dan Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

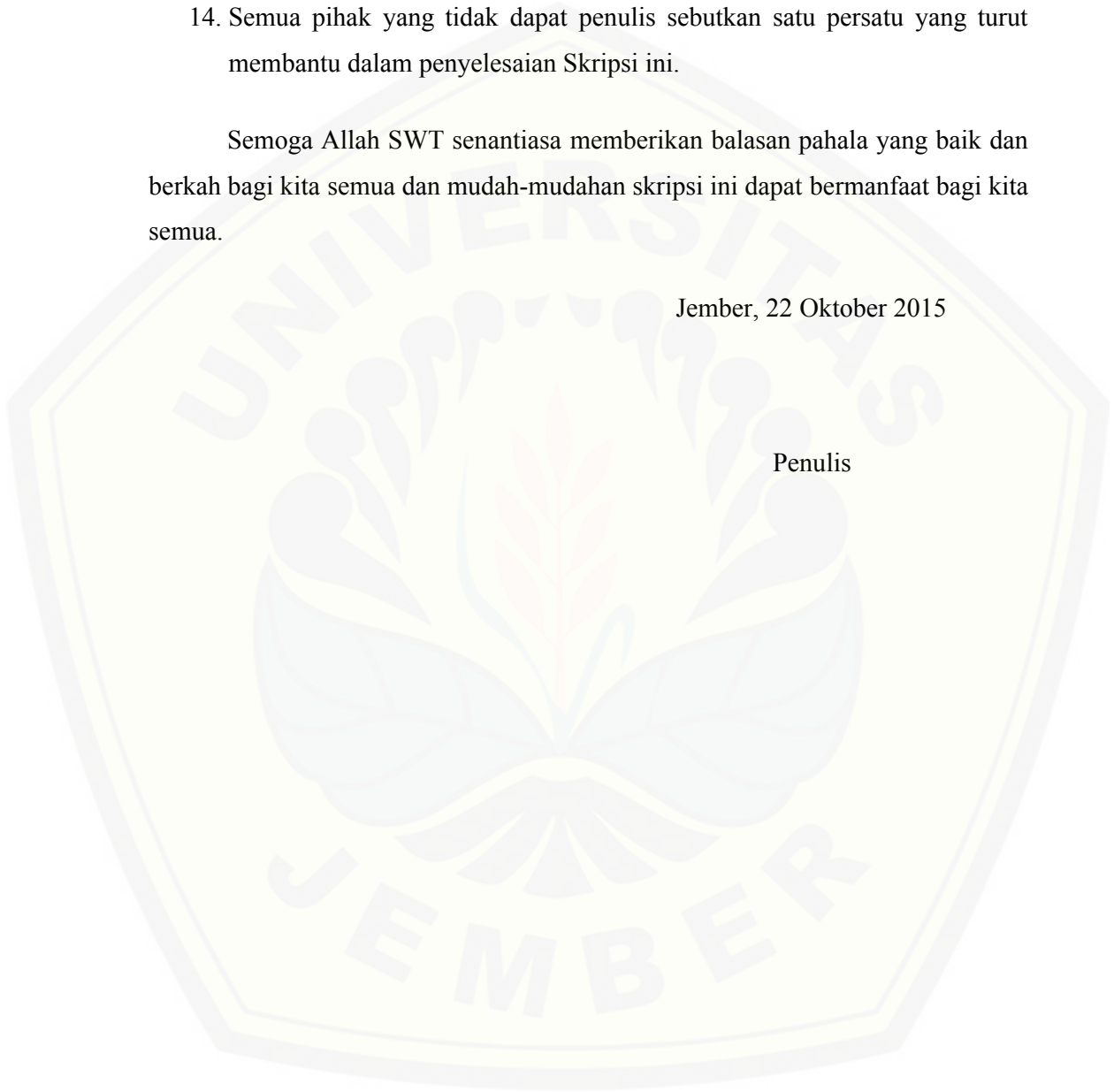
7. Para Dosen yang terhormat dan seluruh staf serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu, dukungan dan membantu penulis dalam perkuliahan;
8. Ayahanda tercinta, Drs. Moh. Muslih dan Ibunda tercinta Nur Diana Mahdiyah yang sangat yang penulis hormati dan cintai, terimakasih yang tak terhingga atas segala bimbingan, do'a, kasih sayang, dukungan, motivasi dan pengorbanan yang tak terhingga yang telah diberikan kepada penulis;
9. Kepada keluarga di ambulu yang sangat spesial, bapak H. Zubairi dan Alm. Ibu Ruqoiyah, serta kakak – kakak disana Izzatul millah, Imron Rosyadi, Syaiful Hisyam, Ayub Saiful Rizal, Raihatul Jannah, alm. Humaidah, serta adik – adik hebat di balung, A. Rifqi M, A.Nabil Mahdah, Nayli Maziyyah, serta semua keluarga yang tidak dapat saya sebut namanya;
10. Kepada sahabat-sahabat terbaikku, karuniawan Hansyah, Rizalul Abror, Mitri Janulia, Galaxy Andomeda, boyan “krick” serta teman-teman seperjuangan kang Taufik, mas wawa, gus surur, gus mahfudh, alvian “pante”, agung wahyu, vembri, bristha, chumaini, yoga, fisha “encu”, alpen, bayu, serta semua yang tidak bisa saya sebut disini terimakasih atas segala hal yang telah kalian berikan, semua tawa, canda, pengalaman serta pelajaran hidup luar biasa yang senantiasa menguatkan langkah ini untuk terus berjuang menggapai cita-cita dan impian.
11. Teman-temanku Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA-HTN), Roni Januari, yongki, marcell, Rizky hidayat, wildan, Rifki Gita, yudha “boy”, dan rekan-rekan IMA-HTN lainnya yang telah memberikan semangat dan motivasi serta segala bantuan dalam penyusunan skripsi ini;
12. Seseorang yang selalu menemani disaat suka maupun duka, yang sangat spesial dalam kehidupan penulis Lia Syahrin Nuzulia, terimakasih atas doa, semangat, dan dampungannya sehingga penulis berhasil menyelesaikan penyusunan skripsi ini;

13. Teman-temanku seperjuangan dalam Kuliah Kerja Nyata (KKN) Desa Gelung, Kecamatan Panarukan, Hendrik, Rissa, Rimba, Arsyl, Riska, Uly, Sigit, Poppy, Dhitya;
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu dalam penyelesaian Skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember, 22 Oktober 2015

Penulis



RINGKASAN

Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap Pemerintah Desa adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah desa berjalan secara efisien dan efektif, sesuai dengan rencana dan ketentuan yang sudah ditetapkan bersama. Hubungan antara BPD dengan kepala desa sebagai mitra kerja dalam kedudukannya antara Legislatif dan Eksekutif Desa. Hubungan kemitraan tersebut sesuai dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 diwujudkan dalam bentuk kedudukan BPD yang sejajar dengan Kepala Desa, melalui pembuatan Peraturan Desa, pengawasan, dan Pertanggungjawaban Kepala Desa, sehingga pada akhirnya ada konsekuensi tersendiri apabila antara kepala desa dan BPD saling tidak sependapat, yang sekaligus menjadi tujuan utama penulisan skripsi ini.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, sehingga dengan menganalisis secara sistematis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengawasan BPD terhadap kepala desa, dan konsep-konsep mengenai pengawasan itu sendiri diharapkan mampu menjawab isu hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini, digunakan berbagai bahan hukum seperti bahan hukum primer, sekunder serta bahan non hukum untuk mendukung analisis yang dilakukan.

Tinjauan pustaka yang menjadi pisau analisis antara lain konsep dasar pengawasan yang meliputi unsur-unsur pengawasan dan hubungan antara BPD dan kepala desa, Pengawasan yang meliputi konsep Pengawasan dan macam-macam Pengawasan, BPD dan kepala desa dalam hubungan keduanya sebagai pemerintah desa serta pengaturannya dalam hukum positif di Indonesia, pengertian dari akibat hukum, serta konsekuensi jika kebijakan kepala desa tidak disetujui BPD sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Kesimpulan yang dapat diambil setelah melalui pembahasan yang sistematis dalam penelitian ini adalah Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi pemerintahan, mekanisme pengawasan di dalam suatu pemerintahan memang mutlak diperlukan khususnya di pemerintahan desa itu sendiri. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Sebagai bagian dari aktivitas dan tanggungjawab pimpinan, sasaran pengawasan adalah mewujudkan dan meningkatkan efisiensi, efektivitas, rasionalitas dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Hubungan antara BPD dengan kepala desa sebagai mitra kerja dalam kedudukannya antara Legislatif dan Eksekutif Desa. Hubungan kemitraan tersebut sesuai dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 diwujudkan dalam bentuk kedudukan BPD yang sejajar dengan Kepala Desa, melalui pembuatan Peraturan Desa, pengawasan, dan Pertanggungjawaban Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui surat keterangan persetujuan dari BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan camat. Adapun Perangkat Desa dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban melaksanakan koordinasi atas segala pemerintahan desa, mengadakan pengawasan, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas masing-masing secara berjenjang.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH	x
HALAMAN RINGKASAN	xiii
HALAMAN DAFTAR ISI	xv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan dan manfaat Penelitian.....	4
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	4
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	4
1.4 Metode Penelitian	4
1.4.1 Tipe Penelitian	4
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	5
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	5
1.4.4 Analisis Bahan Hukum.....	6
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1 Pengawasan	8
2.1.1 Pengertian Pengawasan	8
2.1.2 Bentuk – Bentuk Pengawasan.....	9

2.1.3 Tujuan Pengawasan	11
2.2 Desa dan Pemerintahan Desa.....	12
2.2.1 Pengertian Desa.....	12
2.2.2 Pengertian Pemerintahan Desa.....	15
2.3 Kepala Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa.....	17
2.3.1 Pengertian Kepala Desa	17
2.3.2 Tugas dan Kewenangan Kepala Desa.....	20
2.4 Perangkat Pemerintahan Desa.....	21
2.5 Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur pemerintahan desa.....	22
BAB 3 PEMBAHASAN	25
3.1 Wujud Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.....	25
3.2 Akibat Hukum apabila Badan Permusyawaratan Desa Tidak Menyetujui Kebijakan yang Dilakukan Kepala Desa	48
BAB 4 PENUTUP	61
4.1 Kesimpulan.....	61
4.2 Saran	62
DAFTAR BACAAN	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara 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.

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, demikian konstitusi secara tegas dan lugas memberikan sebutan bagi negara kita. Artinya bahwa dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat aturan-aturan hukum yang mengaturnya. Undang-undang Dasar itu sendiri merupakan sebagian dari hukum dasar yang tertulis. Selain Undang-undang Dasar, terdapat aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Dalam penyelenggaraan negara, sebagian besar aturan dituangkan dalam bentuk hukum tertulis, mulai dari Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Daerah, sampai pada peraturan yang paling rendah kedudukannya. Sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom ataupun daerah yang bersifat administratif. Dalam pasal ini mengandung cita-cita desentralisasi dan cita-cita dekonsentralisasi yang mana penyelenggaraan pemerintah daerah dalam asas dekonsentralisasi dianggap sebagai pelengkap saja dalam asas desentralisasi.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengertian 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. Berdasarkan pengertian tersebut, maka akan memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur diri sendiri. Dengan pemahaman desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya setempat, maka posisi desa memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi, desa yang sangat kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa (yang meliputi kepala desa dan perangkat desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Perangkat desa adalah organ yang bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. salah satu perangkat desa adalah sekretaris desa, yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris desa diangkat oleh sekretaris daerah kabupaten/kota atas nama bupati/walikota. Perangkat desa lainnya diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan keputusan kepala desa.

Kepala desa merupakan unit pemerintah tertinggi desa yang bertanggung jawab penuh atas kesejahteraan masyarakat desa yang diaturnya, sehingga efektifitas kepala desa sangat menentukan maju tidaknya desa tersebut. Dibutuhkan pula pengawas yang berfungsi untuk mengawasi kinerja pemerintahan kepala desa yang disebut dengan Badan Permusyawaratan Desa atau yang sering disebut dengan BPD. Dengan adanya BPD, maka akan tercapai keseimbangan kinerja pemerintahan desa. Selain fungsi pengawasan dibentuknya BPD juga berfungsi dalam penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa serta fungsi legislasi yaitu ikut berperan dalam pembuatan peraturan desa bersama- sama kepala desa, dimana peraturan desa tersebut kemudian akan dipertanggungjawabkan dan dilaporkan kepada bupati.

Ketentuan Pasal 55 huruf c Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa adalah bukti pelibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa orde baru pelibatan masyarakat di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan melalui pembentukan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Namun lembaga tersebut kurang berfungsi secara proporsional, hanya berfungsi sebagai tangan kanan dari Kepala Desa.

Otonomi daerah telah memberikan ruang gerak bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yang menjadikan masyarakat tidak hanya sebagai objek pembangunan tetapi juga subjek pembangunan dan dengan tingkat partisipasi tersebut diharapkan akselerasi hasil-hasil pembangunan dapat segera diwujudkan dan berdayaguna dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat. Partisipasi masyarakat tersebut disamping dilaksanakan oleh lembaga-lembaga non formal seperti keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok-kelompok kepentingan lain melalui tuntutan-tuntutan terhadap pemerintah atau bentuk penolakan terhadap kebijakan pemerintah, juga dilaksanakan oleh lembaga-lembaga formal pada tingkat daerah melalui kewenangan lebih besar pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan di tingkat desa dengan pembentukan BPD.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membahas lebih dalam karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul “*PENGAWASAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP KEPALA DESA MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA*”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas maka yang dijadikan rumusan masalah dalam skripsi ini adalah :

1. Bagaimana wujud pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap

kepala desa menurut Undang-undang No. 6 tahun 2014?

2. Apa akibat hukumnya jika Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak menyetujui kebijakan yang dilakukan oleh kepala desa?

1.3 Tujuan dan Manfaat

1.3.1 Tujuan

1. Untuk mengetahui wujud pengawasan yang dilakukan BPD terhadap kinerja kepala desa
2. Untuk mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan apabila kebijakan yang dilakukan oleh kepala desa tidak disetujui oleh BPD

1.3.2 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh pada penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh BPD terhadap kinerja kepala desa menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian yang bersifat yuridis normatif (*legal research*), yaitu metode dengan cara menganalisis dan mengkaji suatu permasalahan atau isu hukum berdasarkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku.¹ Dalam hal ini, penelitian yang dilakukan penulis adalah dengan menganalisis dan mengkaji terkait dengan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap kepala desa menurut

¹ Herowati Poesoko. 2010. *Diktat Mata Kuliah Penulisan dan Hukum Penelitian Hukum*. Jember. Halaman 35.

Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan peraturan lainnya yang terkait dengan permasalahan atau isu hukum yang dikaji.

1.4.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan untuk menganalisis dan memperoleh informasi mengenai isu yang dibahas dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)².

Pendekatan perundangan-undangan di lakukan dengan menelaah perundang undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang berkembang dan tengah di analisis. Kedua, pendekatan konseptual sebagai pendekatan yang berangkat dari pandangan hukum yang berkembang dalam ilmu hukum dalam menguraikan gagasan atas permasalahan relevan yang tengah di hadapi³. Hal demikian sejalan dengan pendapat Peter Mahmud yang mengemukakan pendekatan kasus dilakukan dengan telaah terhadap kasus kasus dengan berkaitan dengan isu yang berkembang yang telah menjadi putusan peradilan sehingga mempunyai kekuatan hukum tetap⁴.

1.4.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan Hukum merupakan sarana penunjang untuk memecahkan isu hukum sekaligus persepsi atas permasalahan yang diajukan. Adapun bahan hukum yang penulis gunakan dalam penyelesaian skripsi ini adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan –putusan hakim.⁵

Penulisan skripsi ini menggunakan bahan hukum primer :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Jhonny Inrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Jakarta: Banyumedia, hal. 310.

³ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, hal. 95.

⁴ *Ibid*, hal. 12.

⁵ *Ibid*, hal. 181.

2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁶ Bahan hukum sekunder juga dapat berupa laporan penelitian hukum dan laporan hukum media cetak atau media elektronik.

Penulisan skripsi ini menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku-buku literatur hukum yang berkaitan dengan desa, jurnal penelitian hukum yang berkaitan dengan desa, laporan penelitian hukum yang berkaitan dengan peraturan desa pada umumnya dan hukum tentang desa pada khususnya serta berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

c. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum yang digunakan sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder adalah bahan non hukum yang memberikan petunjuk maupun yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang diambil dari internet dan kamus.

1.4.4. Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, dipergunakan metode analisis bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

⁶ Ibid. Halaman 174

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Mengumpulkan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga dengan bahan-bahan non hukum.
3. Melakukan telaah atau isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.

Berdasarkan langkah-langkah tersebut di atas, maka skripsi ini akan menggunakan metode deduktif. Metode deduktif adalah cara pengambilan kesimpulan dan pembahasan yang bersifat umum menjadi kesimpulan yang bersifat khusus, sehingga jawaban atas rumusan masalah dapat tercapai.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengawasan

2.1.1 Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.⁷ Istilah pengawasan dalam Bahasa Inggris disebut *Controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *Controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi di kalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.⁸

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan

⁷Anton M. Moeliono,dkk, 1995,*Kamus Umum Bahasa Indonesia*.Balai Pustaka,Jakarta, hlm. 68.

⁸Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*,Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 18.

dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Pengawasan dari segi Hukum Administrasi Negara dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan serta menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*).⁹

2.1.2 Bentuk-bentuk Pengawasan

Dalam konsepsi negara demokrasi, pengawasan juga mendapatkan tempat yang sentral, utamanya dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap pemerintah oleh rakyat. Sebagaimana telah dipahami bahwa hakekat demokrasi adalah pemerintahan yang didasarkan atas kehendak rakyat, bukan kehendak penguasa. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena itu

⁹(<http://malikazisahmad.wordpress.com/2012/01/13/pengertian-pengawasan/>) diakses pada tanggal 24 maret 2015 pukul 10.15

kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹⁰ Tiga ajaran utama dalam Hukum Tata Negara baik prinsip negara hukum, demokrasi dan pemisahan atau pembagian kekuasaan pada hakekatnya membicarakan tentang pembatasan kekuasaan. Begitu juga tentang pengawasan, yang pada hakekatnya merupakan sarana pembatasan kekuasaan yang bertujuan agar pemegang kekuasaan menjalankan wewenangnya dengan sesuai atau tidak melakukan tindakan sewenang-wenang. Pengawasan sebagai instrumen organisasi mempunyai banyak klasifikasi atau bentuk, sebagai berikut:¹¹

- a. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern yang dikelompokkan berdasarkan hubungan antara pengawas dengan yang diawasi. Dalam hal antara keduanya berada dalam hubungan pekerjaan maka dikategorikan pengawasan intern. Sebaliknya jika tidak ada hubungan hirarki pekerjaan, maka dikategorikan sebagai pengawasan ekstern.
- b. Pengawasan preventif (*pra audit*) dan pengawasan represif (*post audit*) yang dikelompokkan berdasarkan waktu pengawasan. Dalam hal dilaksanakan pada tahap perencanaan disebut pengawas preventif. sebaliknya jika pengawasan dilakukan setelah pelaksanaan disebut pengawasan represif.
- c. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung dikelompokkan berdasarkan obyek yang diperiksa. Dalam pengawasan hanya memeriksa berkas atau dokumen maka dikategorikan sebagai pengawasan tidak langsung. Sedangkan pengawasan langsung dilakukan jika pengawas secara langsung menginspeksi atau *on the spot* di tempat pekerjaan.
- d. Pengawasan fungsional dan pengawasan struktural yang dikelompokkan berdasarkan intitusi pengawasnya. Pengawasan fungsional dilakukan institusi

¹⁰ Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 207.

¹¹ Syahrul Yasin Limpo, 2007, *Penerapan prinsip-prinsip Good Governance dalam pelaksanaan Pengawasan Fungsional Pada Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan*, Disertasi, Universitas Hasanudin, Makassar, hlm.110-117.

yang memang secara fungsional baik intern maupun ekstern berwenang melakukan pengawasan. Sedangkan pengawasan struktural adalah kewenangan pengawasan yang melekat kepada pimpinan organisasi.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga di luar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal)¹². Pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga khusus misalnya Badan Pemeriksaan Keuangan Pembangunan (BPKB), Inspektorat Jenderal, Badan Pengawas Daerah, atau oleh atasan langsung dari pejabat pemerintah.

2.1.3 Tujuan Pengawasan

Dalam perspektif Hukum Administrasi yang dikemukakan oleh J.B.J.M ten Berge menyatakan bahwa pengawasan merupakan bagian yang penting dalam penegakkan Hukum Administrasi. Pengawasan merupakan penegakan hukum preventif yang ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma Hukum Administrasi.¹³ Melalui pengawasan dapat diketahui lebih dini adanya pelanggaran sehingga dapat dihindarkan akibat yang lebih fatal. Sebelum timbul dampak yang lebih besar dari pelanggaran yang terjadi, dapat segera dihentikan melalui instrumen pengawasan.¹⁴

Pengawasan memiliki beberapa tujuan antara lain:

¹² Philipus M Hadjon , 1993, *Pengantar Hukum Administrasi* , Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.201.

¹³ J.B.J.M. ten berge dalam Philipus M Hadjon , 1996, “*Penegakan Hukum Administrasi* dalam kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) UU No. 4 tahun 1982 tentang ketentuan pasal 20 ayat (3) UU No.4 tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup”, No.1 Tahun XI , Januari, hlm.6.

¹⁴ Bachrul Amiq, 2005, *Sanksi Administrasi dalam HUKUM Lingkungan* , Laksbang, Yogyakarta, hlm.13.

- a. Untuk mengetahui apakah sesuatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan dengan menggunakan suatu instruksi serta asas-asas yang telah ditentukan.
- c. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- d. Untuk mengetahui apakah kegiatan berjalan dengan efisien.
- e. Untuk mencari jalan keluar bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan dan kegagalan kearah perbaikan.

Hakekat pengawasan adalah pembatasan kekuasaan yang merupakan inti dari paham konstitusionalisme, dan negara hukum. Bahkan pengawasan merupakan ciri kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang Demokratis.¹⁵ Keterkaitan antara negara hukum dengan pengawasan menjadi semakin jelas karena keberadaan sarana kontrol atas tindakan penguasa/ pemerintah menjadi elemen pokok dalam konsepsi negara hukum.¹⁶

2.2 Desa dan Pemerintahan Desa

2.2.1 Pengertian Desa

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas dekonsentrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil dan daerah–daerah lain yang bersifat otonom (*streek en locate rechtglemeenschaap*). Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan

¹⁵ Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945*, Disertasi Universitas Padjajaran , Bandung, hlm.281.

¹⁶ Galang Asmara, 2005, *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, laksana, Yogyakarta, hlm.38.

diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh sebab itu di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas pemusyawaratan.

Ketentuan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan ketentuan undang-undang. Suatu desa merupakan persekutuan teritorial serta dalam kenyataannya merupakan suatu tempat tinggal (*woonkom*) dengan pedukuhan-pedukuhan (kelompok dari beberapa rumah yang berdiri sendiri). Desa pada jaman kerajaan mendapatkan tugas-tugas khusus yaitu perdikan, pekuncen, mijen atau pesantren. Suatu desa dibentuk atas adanya prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan persyaratan yang sesuai dengan kondisi budaya masyarakat setempat.¹⁷ Pengertian desa atau yang disebut dengan nama lain menurut ketentuan Pasal 1 angka 43 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

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.¹⁸⁾

Berdasarkan pengertian desa dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, dapat dijabarkan beberapa unsur dari desa adalah :

1. Kesatuan Masyarakat Hukum

¹⁷ Soerojo Wignjodipuro, 1979, Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat, Bandung, Alumni, hal. 109.

¹⁸ Pasal 1 angka 43 dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan pengertian desa dalam ketentuan Pasal 1 angka 43 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebuah desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut disebut dengan otonomi desa. Dalam pembentukan desa yang sesuai dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku, maka juga perlu berpedoman pada tata desa yang memungkinkan kelancaran perkembangan desa yang selaras, serasi dan terpadu sesuai dengan tata pemerintahan desa, tata masyarakat dan tata ruang fisik desa guna mempertahankan keseimbangan lingkungan yang lestari dan asri. Masyarakat sebagai bentuk pergaulan hidup bermacam-macam ragamnya, menurut C.S.T Kansil dapat meliputi :¹⁹⁾

- 1) Berdasarkan hubungan yang diciptakan oleh para anggotanya :
 - a) Masyarakat *paguyuban (geimen chaft)*, jika hubungan tersebut bersifat kepribadian dan menimbulkan ikatan bathin, misalnya rumah tangga
 - b) Masyarakat *patembayan (gesslchaft)*, jika hubungan tersebut bersifat tidak kepribadian dan bertujuan untuk mencapai keuntungan kebendaan, misalnya firma, persekutuan Komanditer, Perseroan Terbatas, dan sebagainya.
- 2) Berdasarkan sifat pembentukannya :
 - a) Masyarakat yang teratur oleh karena sengaja diatur untuk tujuan tertentu, misalnya perkumpulan olah raga
 - b) Masyarakat yang teratur tetapi terjadi dengan sendirinya oleh karena orang-orang yang bersangkutan mempunyai kepentingan bersama, misalnya penonton pertandingan bola
 - c) Masyarakat yang tidak teratur, misalnya para pembaca suatu surat kabar
- 3) Berdasarkan hubungan kekeluargaan, rumah tangga, sanak saudara, suku, bangsa dan lain-lain
- 4) Berdasarkan perikehidupan atau kebudayaan

¹⁹⁾ C.S.T Kansil, 1992, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Balai Pustaka, hal.5-6

- a) Masyarakat primitif dan modern
- b) Masyarakat desa dan mesyarakat kota
- c) Masyarakat teritorial, yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah
- d) Masyarakat genealogis yang anggota-anggotanya mempunyai pertalian darah (seketurunan)
- e) Masyarakat *Territorial-Genealogis* yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah dan mereka adalah seketurunan.

2.2.2 Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan atau kelurahan. Berdasarkan uraian tersebut di atas, tentang penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan desa, mempunyai makna bahwa : Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.²⁰⁾ Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah berupa keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawatan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada bupati.

Terkait dengan hal tersebut di atas, menurut pendapat H.A.W Widjaja tugas pemerintah desa adalah :

²⁰⁾ Dadang Juliantara, 2003, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta, hlm.81

Menyelenggarakan rumah tangga sendiri, disamping itu ia dapat juga dibebani tugas-tugas pembantuan yang diberikan oleh instansi vertikal (garis menegak) atau daerah otonom atasan. Desa adalah daerah otonom asli berdasarkan hukum adat berkembang dari rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasan dengan tugas-tugas pembantuan.²¹⁾

Pemerintah desa dalam melaksanakan tugasnya bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa sedangkan BPD terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang terpilih, pemerintah desa juga merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Sedangkan dari segi pengembangan peran serta masyarakat maka pemerintah desa selaku pembina, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat sangat berperan dalam menunjang mudahnya masyarakat digerakkan untuk berpartisipasi.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, setiap desa diberikan wewenang sebagai berikut :

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul desa
- b) Kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat
- c) Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten.

Kewenangan suatu desa yang sudah ada berdasarkan asal usul desa merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu desa berdasarkan atas adat istiadat yang berlaku di desa tersebut. Misalnya di beberapa daerah di Indonesia, selain kepala desa pendapat sesepuh desa dan alim ulama perlu diperhatikan oleh warga desa tersebut. Selanjutnya mengenai kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat, menjadi salah satu kewenangan dari pemerintah desa dalam rangka usaha menyukseskan program-

²¹⁾ H.A.W Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm.72

program pembangunan yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah atau pusat. Pada dasarnya tugas-tugas pemerintah daerah atau pusat dapat terealisasi dengan baik jika didukung oleh pemerintahan di bawahnya dalam hal ini oleh pemerintah desa.

2.3 Kepala Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa

2.3.1 Pengertian Kepala Desa

Tugas seorang kepala desa sangatlah luas dan konkret. dia benar-benar diibaratkan sebagai seorang “presiden desa” dimana ia langsung melayani kebutuhan masyarakat desanya dan membantu terselenggaranya tugas pemerintahan negara di desanya.²²⁾ Kepala desa dalam suatu pemerintahan desa kedudukannya adalah sebagai pucuk pimpinan dalam hal menyelenggarakan urusan pemerintahan di seluruh wilayah desa tersebut dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan desa. Oleh karena itu pemerintah desa tersebut merupakan suatu organisasi, maka sudah barang tentu organisasi tersebut mempunyai seorang ketua atau pimpinan, yang mana dalam hal ini disebut dengan kepala desa.

Kepala desa dalam menjalankan tugasnya selalu bermusyawarah dengan teman-temannya yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa dimana pembentukannya memerlukan adanya musyawarah antara kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa.

Hukum substantif atau hukum materiil berisikan hubungan antara subjek hukum, hak, dan kewajibannya serta peristiwa hukum. Hukum tertulis terutama

²²⁾ Dadang Juliantara, *op.cit.*, hal.45

mencakup peraturan perundang-undangan. Bagi desa, semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional juga berlaku secara yuridis formal di wilayah pedesaan, artinya landasan berlakunya bersifat yuridis formal.

Seorang kepala desa merupakan penyelenggara urusan rumah tangga dan penyelenggara pemerintahan desa dimana ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Ia mempunyai kedudukan sebagai wakil desa sebagai badan hukum, tetapi dalam melaksanakan tugasnya terutama dalam urusan yang penting ia sedapat mungkin meminta pertimbangan dari anggota pamong desa yang lainnya. Dalam mengambil keputusan yang bertalian dengan hajat hidup penduduk desa, kepala desa meminta pendapat dan mengadakan musyawarah dengan penduduk desa.

Sifat kepemimpinan merupakan serangkaian ciri atau perangai tertentu yang menjamin keberhasilan pada setiap situasi yang dihadapi seseorang sebagai pemimpin. Seorang pemimpin akan berhasil apabila ia mempunyai sifat-sifat, ciri-ciri atau perangai tersebut dimana dapat dijadikan pedoman untuk mengembangkan kepemimpinan. Dalam membicarakan masalah kepemimpinan sebenarnya tidak lepas dari membicarakan masyarakat itu sendiri. Maksudnya adalah bahwa kepemimpinan merupakan hal yang sudah terdapat di dalam masyarakat itu sejak terbentuk untuk pertama kali. Oleh karena itu, kita tidak dapat memahami soal kepemimpinan itu tanpa memahaminya sebagai gejala yang hidup dalam masyarakat itu sendiri.

Sifat kepemimpinan kepala desa adalah sangat erat hubungannya dengan sifat, corak, serta suasana masyarakat dalam badan-badan persekutuan hukum tersebut. Persekutuan hidup tidak bersifat badan kekuasaan, seperti halnya kotapraja. Persekutuan hukum bukan merupakan persekutuan kekuasaan. Kehidupan dan penghidupan masyarakat dalam persekutuan hukum tersebut bersifat kekeluargaan ; Badan persekutuan hukum tersebut merupakan kesatuan hidup bersama dari

segolongan manusia yang satu sama lain saling mengenal sejak waktu kanak-kanak hingga menjadi dewasa dan tua.

Mengingat tugas dan kewajiban kepala desa yang sangat berat, maka sangat diperlukan persyaratan tertentu untuk menjadi kepala desa, selain sebagaimana yang ditentukan dalam perundang-undangan. Adapun persyaratan bagi calon kepala desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut:

- a. Warga negara Republik Indonesia;
- b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa;
- g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang;
- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. Berbadan sehat;
- l. Tidak pernah sebagai kepala desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. Syarat lain yang diatur dalam peraturan daerah.²³

Persyaratan tersebut adalah adanya kemampuan dalam menjalankan kepemimpinan yang diembannya dan sebagai individu dia harus mempunyai banyak kelebihan.

²³ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, hal. 223-224.

Kepemimpinan kepala desa pada dasarnya berwujud bagaimana kepala desa dapat mengkoordinir seluruh kepentingan masyarakat desa dalam setiap pengambilan keputusan. Kepala desa menyadari bahwa pekerjaan tersebut bukanlah tanggung jawab kepala desa saja, sehingga melimpahkan kewenangannya kepada semua tingkat pimpinan sampai ke tingkat bawah sekalipun seperti kepala dusun dan lainnya. kepala desa akan berhasil apabila dalam kepemimpinannya memperhatikan suara masyarakat yang dipimpin secara demokratis yaitu mencerminkan prinsip keterbukaan, bertanggungjawab dalam mengambil keputusan didasarkan kepada hasil kesepakatan untuk kepentingan masyarakat desa yang dipimpinnya.

2.3.2 Tugas dan Kewenangan Kepala Desa

Dalam ketentuan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak diatur secara rinci tugas dan kewajiban kepala desa. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 UU Nomor 6 Tahun 2014, kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa berwenang :

- a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b) Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c) Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- d) Menetapkan peraturan desa;
- e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f) Membina kehidupan masyarakat desa;
- g) Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- h) Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- i) Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- l) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m) Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;

- n) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁴

2.4. Perangkat Pemerintah Desa

Ketentuan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak menyebutkan mengenai pengertian perangkat desa. Namun demikian, keberadaan perangkat desa secara tidak langsung disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai bagian penting dan tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan desa. Pasal 1 angka 3 itu menyebutkan bahwa : Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Berdasarkan isi ketentuan pasal tersebut jelas keberadaan perangkat desa sebagai unsur penting penyelenggaraan pemerintahan desa. Perangkat desa adalah organ yang bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Ketentuan Pasal 48 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan bahwa perangkat desa terdiri atas :

- a) Sekretariat Desa;
- b) Pelaksana kewilayahan; dan
- c) Pelaksana teknis

Perangkat desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat desa sebagaimana dimaksud diangkat oleh kepala desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama bupati/walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya,

²⁴ Ni'matul Huda, *Ibid.*, hal. 219

perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala desa. Pemerintah desa dalam melaksanakan tugasnya bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Sehubungan dengan adanya pelaksanaan kewenangan tersebut, kedudukan dan peranan perangkat pemerintah desa menjadi penentu di dalam keberhasilan melakukan program pembangunan yang telah dicanangkan, maka dalam rangka usaha menciptakan pemerintah desa sebagai pengatur tertib pemerintahan dan pembangunan di desa, oleh karenanya perlu kiranya diciptakan perangkat pemerintah desa yang berkemampuan cukup, berwibawa, dan dinamis disertai dengan suatu tata administrasi dan memenuhi tuntutan dan perkembangan jaman. Pemerintahan desa merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan pelaksanaan otonomi daerah.

2.5 Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Sebagai Unsur Pemerintahan Desa

Pengertian Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada dasarnya berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam ketentuan Pasal 209 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa : Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Ketentuan lebih lanjut BPD disebutkan dalam Pasal 210 bahwa :

- 1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat

- 2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa
- 3) Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya
- 4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Syarat-Syarat Menjadi Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Dalam Pasal 57 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan, Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah :

- a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e) Bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f) Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g) Wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis

Tugas dan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi :

- a) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa

Dalam ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan pula bahwa : Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Dalam ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan lebih lanjut tentang tugas BPD bahwa Badan Permusyawaratan Desa berhak :

- a) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan 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 pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.

BAB III
PEMBAHASAN

3.1. Wujud Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Terhadap Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Dalam perspektif politik hukum, lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa adalah buah pergaulan politik yang panjang, sekaligus pergulatan pemikiran untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan kualitas kehidupan. Namun, terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh sebuah pemerintahan sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan, sebab setiap program kerja pemerintah yang dilaksanakan selalu mempunyai target tertentu yang ingin dicapai. Begitu pula dengan desa yang sudah tentu ada sistem pengawasan di dalamnya, seperti halnya pengawasan yang dilakukan BPD terhadap kepala desa.

Pengawasan pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*dassein*) dengan hasil yang diinginkan (*das sollen*). Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering terjadi penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan tersebut. Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi pemerintahan, mekanisme pengawasan di dalam suatu pemerintahan memang mutlak diperlukan khususnya di pemerintahan desa itu sendiri. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

Terlebih lagi dalam meningkatkan efisien dan efektifitas pelaksanaan pemerintahan desa, maka perlu partisipasi semua pihak yang dibutuhkan bagi masyarakat, terlebih dari aparat pemerintahan. Penyelenggaran pemerintahan yang efektif adalah merupakan kebutuhan yang sangat medesak khususnya pada masa reformasi sekarang ini. Arah pendekatannya yaitu difokuskan dalam memberikan

pelayanan kepada masyarakat dan sebagai upaya penyampaian kebijakan pemerintah pusat dan sekaligus sebagai pelaksana program pemerintahan.

Hal ini ditandai oleh adanya tuntutan bagi masyarakat, yang akan menunjang terciptanya aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa, tertib dan teratur dalam menjalankan tugas dan fungsi yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tuntutan bagi masyarakat itu timbul karena ada sebabnya, yaitu adanya praktek-praktek yang tidak terpuji yang dilakukan oleh aparat pemerintah umumnya dan aparat pemerintah desa khususnya. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dikalangan aparat pemerintah desa, salah satunya disebabkan oleh kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh badan yang ada dalam tubuh pemerintah desa itu sendiri.

Dalam hal pengawasan terhadap peraturan desa, setelah memasuki era reformasi, baik dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak ada satupun kaidah yang mengaturnya. Kedua Undang Undang tersebut hanya mengatur evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan pembatalan Peraturan Daerah. Pengaturan tentang pengawasan terhadap peraturan desa diatur dalam pasal 58 PP Nomor 72 Tahun 2005 yang menegaskan, bahwa peraturan desa disampaikan oleh kepala desa kepada bupati/ walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan.²⁵

Dasar hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan pengawasan adalah mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bab XIV, dan juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan mengenai keterkaitan antara BPD dengan kepala desa. BPD juga memiliki hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, Hal ini terdapat dalam Pasal 61 huruf a UU Desa yang berbunyi:²⁶

²⁵ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hal. 275

²⁶ Pasal 61 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.

Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan 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 pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa*

Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggungjawab setiap tingkat manapun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Sebagai bagian dari aktivitas dan tanggungjawab pimpinan, sasaran pengawasan adalah mewujudkan dan meningkatkan efisiensi, efektivitas, rasionalitas dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Hasil pengawasan harus dapat dijadikan masukan oleh pimpinan dalam pengambilan keputusan, antara lain untuk:

- a. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidak tertiban.
- b. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban tersebut.
- c. Mencari cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugas-tugas organisasi.

Oleh karena itu, pengawasan baru bermakna manakala diikuti dengan langkah-langkah tindak lanjut yang nyata dan tepat. Dengan kata lain, tanpa tindak lanjut yang tepat waktu, pengawasan sama sekali tidak ada artinya.

Pengawasan dalam administrasi berarti proses penyampaian informasi, ide (gagasan), pendapat dan sasaran-sasaran guna melancarkan kerja sama. Dalam proses administrasi kegiatan pengawasan menyangkut pula mengenai kegiatan-

kegiatan operatif yang bentuk kerja sama pula antar sejumlah personal kegiatan operatif ini terutama berupa kegiatan pengelolaan organisasi kerja yang bersifat mendukung terwujudnya kegiatan manajemen administratif secara efektif. Kegiatan-kegiatan itu sebagai berikut :

1. Tata usaha

Tata adalah suatu peraturan yang harus ditaati sedangkan usaha adalah suatu usaha yang mengarahkan tenaga, pikiran untuk mencapai maksud. Jadi tatauusaha adalah suatu peraturan yang terdapat dalam suatu proses penyelenggaraan kerja.

2. Pembekalan

Kegiatan administrasi pembekalan merupakan usaha pengadaan, pengaturan dan pemeliharaan alat pembantu yang diperlukan dalam melakukan kegiatan pencapaian tujuan.

3. Kepegawaian

Kegiatan perturan, pengawasan dan pengembangan faktor manusia itu merupakan aktifitas administrasi kepegawaian atau personal, secara dinifitifadministrasi kepegawaian merupakan proses penggunaan tenaga manusia sebagai tenaga kerja dalam suatu usaha kerja sama.

4. Keuangan

Administrasi keuangan dapat dilihat dari dua aspek:

- a. Dalam arti sempit, yaitu mencatat segala uang pemasukan dan uang pengeluaran.
- b. Dalam arti luas, yaitu penentuan kebijaksanaan dalam pengadaan dan penggunaan keuangan untuk mewujudkan kegiatan organisasi berupa kegiatan perencanaan.

5. Hubungan masyarakat

Hubungan masyarakat dilingkungan organisasi intansi pemerintah merupakan rangkaian kegiatan organisasi untuk menciptakan hubungan yang

harmonis dengan masyarakat atau pihak-pihak tertentu diluar organisasi tersebut, agar mendapatkan dukungan terhadap efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kerja secara sadar dan suka rela.²⁷

Disarikan dari pendapat Koontz, et. al. tentang teknik pengawasan, terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (direct control) dan pengawasan tidak langsung (indirect control).²⁸

Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Dengan demikian pada pengawasan langsung ini, pimpinan organisasi mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi. Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat diidentifikasi dan diperbaiki. Menurut Koontz, et. al, pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah.

Sementara pengawasan tidak langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dilakukan dengan menguji dan meneliti laporan-laporan pelaksanaan kerja. Tujuan dari pengawasan tidak langsung ini adalah untuk melihat dan mengantisipasi serta dapat mengambil tindakan yang tepat untuk menghindarkan atau memperbaiki penyimpangan. Menurut Koontz, et. al, pengawasan tidak langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya tinggi.

Dari pendapat Koontz, et. al di atas, Situmorang dan Juhir mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:²⁹

²⁷ (<http://m.kompasiana.com/post/edukasi/2012/07/19/administrasi-pendidikan>) diakses pada tanggal 25 juli 2015 pukul 15:52.

²⁸ Koontz, Harold & Cyril Donnel & Heinz Wehrich, 1986, Manajemen. Jilid 2, Terjemahan: Gunawan Hutaaruk, Jakarta, Erlangga, hal 298-331

²⁹ Victor, M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, op.cit., hal. 27

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
 - a. Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
 - b. Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “on the spot”.
2. Pengawasan preventif dan represif
 - a. Pengawasan preventif, dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
 - b. Pengawasan represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern
 - a. Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, seperti halnya pengawasan yang dilakukan oleh BPD terhadap kepala desa dalam menjalankan pemerintahan di desa.
 - b. Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan

dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

Senada dengan pendapat Situmorang dan Juhir, dalam Siagian mengungkapkan bahwa proses pengawasan pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua macam teknik, yakni:³⁰

- a. Pengawasan langsung (direct control) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk: (a) inspeksi langsung, (b) on the spot observation, (c) on the spot report, yang sekaligus berarti pengambilan keputusan on the spot pula jika diperlukan. Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan terutama dalam organisasi yang besar seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.
- b. Pengawasan tidak langsung (indirect control) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu dapat berbentuk: (a) tertulis, (b) lisan. Kelemahan dari pada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduganya akan menyenangkan pimpinan.

Sementara Bohari membagi macam teknik pengawasan sebagai berikut:³¹

³⁰ Siagian P. Sondang, 2008, *Pengantar Manajemen*, edisi pertama, cetakan pertama, Bumi Aksara, Jakarta, hal.139-140

³¹ Bohari, 1992, *Pengawasan Keuangan Negara*. Jakarta, Rajawali Press, hal.25

1. Pengawasan preventif, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini bertujuan:
 - a. Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
 - b. Memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif.
 - c. Menentukan saran dan tujuan yang akan dicapai.
 - d. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.
2. Pengawasan represif, ini dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksud untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan represif ini biasa dilakukan dalam bentuk :
 - a. Pengawasan dari jauh, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat-surat pertanggung jawaban disertai bukti-buktinya mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.
 - b. Pengawasan dari dekat, adalah pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka teknik pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan dapat dilakukan dengan berbagai macam teknik, semuanya tergantung pada berbagai kondisi dan situasi yang akan terjadi, maupun yang sedang terjadi/berkembang pada pemerintahan. Penentuan salah satu teknik pengawasan ini adalah agar dapat dilakukan perbaikan-perbaikan pada tindakan yang telah dilakukan atau agar penyimpangan yang telah terjadi tidak berdampak yang lebih buruk, selain

itu agar dapat ditentukan tindakan-tindakan masa depan yang harus dilakukan oleh pemerintah.

Pada dasarnya pengawasan bukanlah dimaksudkan untuk mencari kesalahan dan menetapkan sanksi atau hukuman tetapi pengawasan dimaksudkan untuk mengetahui kenyataan yang sesungguhnya mengenai pelaksanaan kegiatan pemerintahan.

Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983³², tindak lanjut pengawasan terdiri dari :

1. Tindakan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian termasuk penerapan hukum disiplin yang dimaksudkan di dalam pemerintahan Nomor 30 Tahun 1980 tentang pengaturan disiplin pegawai negeri sipil.
2. Tindakan tuntutan atau gugatan perdata yaitu :
 - a. Tuntutan ganti rugi atau penyetoran kembali.
 - b. Tuntutan perbendaharaan
 - c. Tuntutan pengenaan denda, ganti rugi, dll.
3. Tindakan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi pidana umum, atau kepala Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindakan pidana khusus.
4. Tindakan penyempurnaan aparatur pemerintahan di bidang kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

Dengan demikian tindak lanjut yang dilakukan dalam pengawasan tidak semuanya harus berbentuk sanksi atau hukuman tetapi juga berupa bimbingan atau pengarahan bahkan dapat berupa pujian atau penghargaan kepada mereka yang berprestasi. Seseorang berhasil atau berprestasi, biasanya adalah mereka yang telah memiliki disiplin tinggi. Begitu pula dengan keadaan lingkungan tertib, aman, teratur diperoleh dengan penerapan disiplin secara baik. Disiplin yang dari rasa sadar dan

³² Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang *Pedoman Pelaksanaan Pengawasan*.

insaf akan membuat seseorang melaksanakan sesuatu secara tertib, lancar dan teratur tanpa harus diarahkan oleh orang lain. Bahkan lebih dari itu yang bersangkutan akan merasa malu atau risih jika melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan organisasi yang berlaku. Hal ini ialah yang diharapkan pada diri setiap pegawai melalui pengawasan dan pembinaan pegawai.

Kata pengawasan sering mempunyai konotasi yang tidak menyenangkan, karena dianggap akan mengancam kebebasan dan otonomi pribadi. Padahal organisasi sangat memerlukan pengawasan untuk menjamin tercapainya tujuan. Sehingga tugas manajer adalah menemukan keseimbangan antara pengawasan organisasi dan kebebasan pribadi atau mencari tingkat pengawasan yang tepat. Pengawasan yang berlebihan akan menimbulkan birokrasi, mematikan kreativitas, dan sebagainya, yang akhirnya merugikan organisasi sendiri. Sebaliknya pengawasan yang tidak mencukupi dapat menimbulkan pemborosan sumber daya dan membuat sulit pencapaian tujuan.

Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap Pemerintah Desa adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah desa berjalan secara efisien dan efektif, sesuai dengan rencana dan ketentuan yang sudah ditetapkan bersama. Dalam hal ini pemerintah desa merupakan penyelenggara urusan pemerintah yang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan pengertian tersebut, pengawasan BPD terhadap pelaksanaan Perdes dan Perkades merupakan kegiatan yang ditujukan untuk melihat penyelenggaraan pemerintah desa dalam melaksanakan Peraturan desa yang sudah ditetapkan. Hal ini yang menjadi dasar pimpinan maupun anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai kepala desa atau perangkat desa, agar dalam pengawasannya lebih obyektif.

Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atas penyelenggaraan pemerintah desa meliputi administrasi pemerintah desa dan urusan pemerintah desa, dimana administrasi pemerintah desa terdiri dari kebijakan, kelembagaan, keuangan dan kekayaan desa. Pengawasan kebijakan desa termasuk didalamnya adalah peraturan desa, peraturan kepala desa dan keputusan kepala desa.

Pengawasan BPD atas pelaksanaan Peraturan desa dan peraturan kepala desa dilakukan secara berkala dan komprehensif yang dimulai dari persiapan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pengawasan/rekomendasi sebagai bahan masukan dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah desa.³³

Pengawasan BPD dalam Administrasi Pemerintahan Desa

A. Kebijakan Desa

Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 26 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014, kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.³⁴

1. Peraturan Desa
 - a. Mengawasi Rancangan Peraturan Desa apakah telah memberikan kesempatan pada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis.
 - b. Mengawasi apakah Peraturan Desa tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.
 - c. Mengawasi penyampaian Peraturan Desa kepada Bupati/Walikota sebagai bahan pembinaan.

³³ (www.academia.edu/5301063/materi_BPD_lengkap) diakses tanggal 21 Agustus 2015 pukul 13:31 WIB.

³⁴ Ni'matul huda, op.cit., 219

- d. Mengawasi pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Pemusyawaratan Desa.
2. Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa
 - a. Mengawasi apakah Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa tidak bertentangan dengan Peraturan Desa.
 - b. Mengawasi Kepala Desa dalam pelaksanaan Peraturan desa apakah telah menetapkan Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa.
3. Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Mengawasi Kepala Desa dalam Menyampaikan Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi tepat waktu kalau tidak apa sebabnya.

B. Perencanaan Pembangunan Desa

1. Mengawasi keterkaitan dan konsistensinya antara RPJM-Desa dengan rencana pembangunan daerah Kabupaten/Kota.
2. Mengawasi penyusunan dan pelaksanaan RPJM-Desa dan RKP Desa telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Mengawasi apakah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan keadaan setempat.
4. Mengawasi apakah perencanaan pembangunan desa (Rencana Pembangunan Jangka Menengah-Desa) telah disusun secara partisipatif oleh pemerintahan desa yaitu melibatkan pihak terkait dalam penyusunan perencanaan pembangunan desa.
5. Mengawasi apakah dalam menyusun perencanaan pembangunan desa telah melibatkan lembaga kemasyarakatan desa seperti rukun tetangga, rukun warga, karang taruna, PKK dan lembaga pemberdayaan masyarakat.

6. Mengawasi perencanaan pembangunan desa 5 tahun (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa) yang telah disusun dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.
7. Mengawasi apakah RPJM-Desa telah dijabarkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP-Desa) dan apakah telah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Desa.
8. Mengawasi keterkaitan dan konsistensinya antara RKP-Desa dengan RPJM-Desa.
9. Pembangunan Kawasan Pedesaan.
 - a. Mengawasi apakah pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh Kabupaten/Kota dan atau pihak ketiga mengikut sertakan pemerintah desa.
 - b. Mengawasi apakah dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, pemanfaatan dan pendayagunaan kawasan pedesaan telah mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat.

C. Keuangan Desa

Beberapa dasar hukum tentang adanya aturan terkait fungsi BPD dalam mengawasi kinerja kepala desa di bidang keuangan desa yakni dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa pada pasal 55 dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 pasal 48 disebutkan bahwa:

Pasal 55:

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan mensepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa;*
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan*

c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.³⁵

Pasal 48:

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya, kepala desa wajib:

- a. *Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada masa akhir jabatan kepada bupati/ walikota;*
- b. *Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/ walikota;*
- c. *Menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun.*³⁶

Dari uraian diatas sudah jelas bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut agar tidak diselewengkan. BPD merupakan lembaga yang mempunyai fungsi pengawasan diharapkan bisa menjalankan perannya secara sungguh-sungguh terutama dalam hal penggunaan anggaran. Undang Undang dan Peraturan Pemerintah sudah memberikan payung hukum yang jelas sehingga BPD tidak perlu ragu dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Adanya mekanisme *check and balance* ini akan meminimalisir penyalahgunaan keuangan desa.³⁷

1. Mengawasi perdes APBDes dengan melihat Peraturan Bupati tentang penetapan Alokasi Dana Desa.
2. Mengawasi perdes APBDes yang mengatur tentang Alokasi Dana Perimbangan Desa.
3. Mengawasi penyelenggaraan Alokasi Dana Desa telah mempertimbangkan faktor pemerataan, keadilan, serta potensi desa.

³⁵ Pasal 55 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

³⁶ Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014

³⁷ (www.keuandangdesa.com/2015/05/dasar-hukum-pengawasan-dana-desa-oleh-bpd/) diakses tanggal 22 Agustus 2015 pukul 20:50 WIB.

4. Mengawasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa telah memuat sumber-sumber pendapatan desa, yaitu :³⁸
 - a. Pendapatan asli desa;
 - b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi tertentu;
 - c. Bagian dari dana perimbangan keuangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi yang diterima oleh Kabupaten;
 - d. Bantuan Keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten;
 - e. Hibah dan sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat.
5. Mengawasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang telah dibahas dan disetujui bersama.
6. Mengawasi apakah Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa telah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Desa.
7. Mengawasi apakah Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa telah didukung dengan rencana kegiatan desa.
8. Mengawasi apakah bantuan Keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten telah disalurkan melalui Kas Desa.
9. Mengawasi apakah Desa telah menerima alokasi dana perimbangan desa dari bagi hasil pajak daerah, retribusi tertentu, bagian dari dana perimbangan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi sesuai periode yang ditetapkan.
10. Mengawasi apakah realisasi penerimaan dana desa tersebut telah sesuai dengan perhitungan sebagaimana mestinya.
11. Mengawasi apakah penggunaan Alokasi Dana Perimbangan Desa telah mengacu pada komposisi:
 - a. Minimal 60% digunakan untuk pembiayaan pembangunan sarana dan prasarana desa;
 - b. Maksimal 30% digunakan untuk pembiyaan operasional aparatur desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
 - c. Maksimal 10% digunakan untuk bantuan kepada lembaga kemasyarakatan dan organisasi lainnya yang diakui Pemerintah Desa.

³⁸ Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

12. Mengawasi apakah ada sumber pendapatan desa yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa diambil oleh pemerintah atau pemerintah provinsi.
13. Mengawasi apakah ada sumber pendapatan daerah yang berada di desa baik pajak maupun retribusi namun masih ada pungutan tambahan oleh Pemerintah Desa.
14. Mengawasi apakah sudah semua jenis pengeluaran sesuai dengan Rencana kegiatan Desa yang tertuang dalam dokumen anggaran belanja desa.
15. Mengawasi apakah telah dilakukan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan kegiatan desa.
16. Mengawasi apakah Kepala Desa telah membuat dan menyampaikan laporan penggunaan dana alokasi desa secara berkala kepada Bupati/Walikota.
17. Badan Usaha Milik Desa.
 - a. Mengawasi apakah tata cara pembentukan dan pengelolaannya telah disesuaikan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
 - b. Mengawasi peraturan desa tentang pembentuk dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa
 - c. Mengawasi apakah kontribusi (bagi hasil usaha) yang diterima desa telah sesuai dengan perjanjian dan apakah telah disetorkan ke rekening desa.

D. Kekayaan Desa

1. Kebijakan pengelolaan kekayaan desa
Mengawasi peraturan-peraturan desa yang berkaitan dengan tata cara pengelolaan kekayaan desa dalam rangka meningkatkan tertib pengelolaan kekayaan desa.
2. Perencanaan Kebutuhan Kekayaan Desa.
 - a. Mengawasi perencanaan kebutuhan kekayaan desa yang dituangkan dalam rencana kerja dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

- b. Apakah perencanaan kebutuhan kekayaan desa tersebut telah memperhatikan ketersediaan barang milik desa, yaitu barang yang diadakan benar-benar dibutuhkan.
 - c. Apakah biaya yang diperlukan cukup tersedia dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
 - d. Apakah jumlah barang, standart barang dan standar harga yang dibutuhkan wajar.
3. Inventarisasi Kekayaan Desa
- a. Mengawasi ada berapa jenis kekayaan yang dimiliki desa yang bersangkutan, seperti:
 - Tanah kas desa
 - Pasar desa
 - Pasar hewan
 - Tambatan perahu
 - Bangunan desa.
 - Pelelangan ikan yang dikelola desa
 - Lain-lain kekayaan milik desa.
 - b. Mengawasi apakah jenis kekayaan milik desa tersebut telah tercatat dalam buku kekayaan desa.
 - c. Mengawasi Dokumen kepemilikan kekayaan Desa, apakah semua kekayaan desa tersebut telah memiliki dokumen yang sah atas nama desa yang bersangkutan.
4. Mengawasi lain-lain kekayaan milik Desa
- a. Mengawasi barang yang diperoleh dari hasil pengadaan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa/ Daerah, apakah prosedur pengadaannya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu:
 - Melalui panitia pengadaan/pejabat pengadaan.
 - Cara Pengadaan dengan pelelangan, pemilihan langsung dan pengadaan langsung sesuai dengan besarnya nilai pengadaan.
 - Kewajaran harga.
 - Kualitas harga.
 - Kualitas dan kuantitas barang.
 - Spesifikasi barang.
 - Pemeriksaan oleh panitia pemeriksa barang.

- Penerimaan barang apakah sudah sesuai dengan SPK/Surat pesanan, baik spesifikasi jumlah dan waktu penyerahan.
 - Keberadaan barangnya.
- b. Mengawasi barang yang berasal dari sumbangan pihak ketiga/Hibah.
- Melihat dan menyaksikan Berita Acara Penyerahan Barang dari pemerintah provinsi, kabupaten/kota atau dari pihak ketiga.
 - Mengawasi apakah barang-barang yang diserahkan dan yang diterima sudah sesuai dengan yang tercantum dalam Berita Acara Serah Terima Barang.
 - Mengawasi Dokumen kepemilikan barang yang sudah dihibahkan apakah sudah beralih kepemilikannya atas nama desa yang bersangkutan.
 - Mengawasi apakah barang-barang yang berasal dari sumbangan/hibah tersebut sudah tercatat sebagai barang milik desa/kekayaan desa dalam buku kekayaan desa. Mengawasi apakah penyerahan barang-barang yang dihibahkan/sumbangan dari pihak ketiga, pemerintah provinsi, kabupaten, kota tersebut disertai dengan dokumen kepemilikannya/dokumen perolehannya.
5. Pemanfaatan Kekayaan Desa
- a. Mengawasi apakah ada barang-barang milik desa yang tidak dipergunakan sebagai pendukung tugas pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Inventarisir jenis dan jumlah barangnya.
- b. Mengawasi apakah barang-barang yang tidak digunakan tersebut telah dimanfaatkan/didayagunakan.
- c. Mengawasi apakah ada kekayaan desa yang dimanfaatkan/didayagunakan berupa :
- Sewa
 - Pinjam pakai
 - Kerjasama pemanfatan
 - Bangun serah guna
 - Bangun guna serah
- d. Penyewaan kekayaan desa

Pengawasan BPD dalam Urusan Pemerintahan Desa

A. Urusan berdasarkan Hak Asal Usul Desa

1. Mengawasi jenis-jenis apa saja urusan pemerintahan apa saja yang berdasarkan hak asal usul desa.
2. Mengawasi apakah urusan pemerintah tersebut benar-benar untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.
3. Mengawasi apakah jenis kewenangan berdasarkan hak asal usul tersebut telah ditetapkan dalam peraturan daerah Kabupaten/Kota.
4. Mengawasi apakah jenis kewenangan hak asal usul tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

B. Urusan Pemerintahan yang Diserahkan Kepada Desa

1. Mengawasi jenis-jenis urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, dapatkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang menetapkannya.
2. Mengawasi apakah kesiapan pemerintahan desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota telah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa atas persetujuan pimpinan Badan Pemusyaratan Desa.
3. Mengawasi apakah urusan pemerintahan yang diserahkan kepada desa berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota telah sesuai dengan Keputusan Kepala Desa mengenai kesiapan pemerintahan desa melaksanakan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota.
4. Mengawasi apakah ada penambahan penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa atas permintaan pemerintah desa apa alasannya dan mengawasi pelaksanaannya.

5. Mengawasi apakah penyerahan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa disertai dengan pembiayaan yang bersumber dari APBD Kabupaten/Kota.
6. Mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa tersebut berjalan secara efektif.
7. Mengawasi apakah ada urusan pemerintah Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa yang tidak berjalan secara efektif dalam kurun waktu 2 (dua) tahun tetapi belum ditarik kembali oleh pemerintah Kabupaten/Kota dan apa sebabnya.
8. Mengawasi apakah Bupati/Walikota telah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa, dan apakah pembinaan dan pengawasan tersebut telah efektif.

C. Tugas Pembantuan

1. Mengawasi tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan Kabupaten/Kota kepada desa.
2. Mengawasi apakah tugas pembantuan tersebut disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang memadai, mengawasi pelaksanaan tugas pembantuan tersebut.
3. Mengawasi apakah ada pelaksanaan tugas pembantuan yang menghasilkan penerimaan, apakah tata cara pemungutan dan penyalurannya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
4. Mengawasi apakah pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh desa dalam pelaksanaan tugas pembantuan telah diselenggarakan secara

terpisah dari kegiatan pengelolaan keuangan untuk pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi.

5. Mengawasi tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan tugas pembantuan telah mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang tata cara pengelolaan keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
6. Mengawasi apakah terdapat saldo anggaran pelaksanaan tugas pembantuan, cek apakah telah disetor ke kas negara.
7. Mengawasi apakah Pemerintah Desa telah menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan atas pelaksanaan tugas pembantuan kepada Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang menugaskannya.

D. Penyelenggara Pemerintahan Desa

1. Mengawasi apakah Kepala Desa telah melaksanakan tugas yang menjadi kewenangannya dan melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Mengawasi apakah Kepala Desa menjadi pengurus salah satu Partai Politik.
3. Mengawasi apakah Kepala Desa merangkap jabatan sebagai Ketua dan/atau anggota Badan Pemusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan di desa dan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Mengawasi apakah Kepala Desa terlibat dalam kampanye pemilu, Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah.
5. Mengawasi apakah Sekretaris Desa diangkat dari Pegawai Negeri Sipil dan telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

6. Mengawasi apakah perangkat desa lainnya yang terdiri sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan telah diangkat oleh Kepala Desa dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa, serta apakah telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

E. Kerjasama Desa

1. Mengawasi apakah ada perjanjian kerjasama antar desa atau desa dengan pihak ketiga yang meliputi:
 - a. Peningkatan perekonomian masyarakat desa
 - b. Peningkatan pelayanan pendidikan
 - c. Kesehatan
 - d. Sosial budaya
 - e. Ketentraman dan ketertiban
 - f. Pemanfaatan sumberdaya alam (SDA) dan teknologi tepat guna
 - g. Tenaga kerja
 - h. Pekerjaan umum
 - i. Batas desa
 - j. Lain-lain kerjasama yang menjadi kewenangan desa.
2. Mengawasi apakah perjanjian kerjasama yang membebani masyarakat dan desa telah mendapat persetujuan Badan Permusyawaratan Desa.
3. Mengawasi apakah kerjasama antar desa telah ditetapkan dengan Keputusan Bersama dan kerjasama desa dengan pihak ketiga telah ditetapkan dengan Perjanjian Kerjasama.
4. Mengawasi apakah segala kegiatan dan pembiayaan bentuk kerjasama desa telah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
5. Mengawasi apakah Badan Permusyawaratan Desa telah mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan kerjasama desa mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pelestarian.

6. Mengawasi apakah Kepala Desa telah memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan kerjasama desa kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa.
7. Mengawasi apakah Badan Permusyawaratan Desa telah memberikan informasi keterangan pertanggungjawaban kepala desa mengenai kegiatan kerjasama desa kepada masyarakat.
8. Mengawasi apakah dalam rangka kerjasama desa dibentuk Badan Kerjasama Desa yang ditetapkan dengan keputusan bersama dan apakah pengurus badan kerjasama desa yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
9. Mengawasi apakah mekanisme dan tatakerja Badan Kerjasama Desa telah ditetapkan dengan Peraturan Desa.
10. Mengawasi apakah provinsi, kabupaten/kota telah melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kerjasama desa yang meliputi:
 - a. Menetapkan pengaturan yang berkaitan dengan kerjasama desa.
 - b. Pemberian pedoman teknis pelaksanaan kerjasama desa.
 - c. Melakukan evaluasi dan pengawasan pelaksanaan kerjasama.
 - d. Memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan kerjasama desa.
11. Mengawasi apakah camat telah melakukan fasilitasi dan pengawasan kerjasama desa serta memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan kerjasama desa.

F. Laporan

Dalam Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menyebutkan :

Pasal 51:

1). Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf c setiap akhir tahun anggaran kepada Badan Permusyawaratan Desa secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.

2). Laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan Desa.

3). Laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan kinerja kepala Desa.³⁹

Dari pasal diatas sudah jelas bahwa Badan Permusyawaratan Masyarakat Desa mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut agar tidak diselewengkan. Begitupula dengan

1. Mengawasi apakah setiap kepala desa telah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa (LPPJ) kepada Bupati/Walikota melalui Camat.
2. Mengawasi apakah Kepala Desa telah menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat berupa :
 - a. selebaran yang ditempel pada papan pengumuman.
 - b. diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa.
 - c. radio komunitas atau media lainnya.

3.2. Akibat Hukum Apabila Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Tidak Menyetujui Kebijakan Yang Dilakukan Oleh Kepala Desa

Akibat hukum adalah akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Tindakan yang dilakukannya merupakan tindakan hukum yakni tindakan yang

³⁹ Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014

dilakukan guna memperoleh sesuatu akibat yang dikehendaki hukum.⁴⁰ Lebih jelas lagi bahwa akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.⁴¹

BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu kepala desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten/ kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dalam rangka pemberdayaan dan penguatan desa, pemerintah mendorong terbentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legeslasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama kepala desa.

Hubungan antara BPD dengan kepala desa sebagai mitra kerja dalam kedudukannya antara Legislatif dan Eksekutif Desa. Hubungan kemitraan tersebut sesuai dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 diwujudkan dalam bentuk kedudukan BPD yang sejajar dengan Kepala Desa, melalui pembuatan Peraturan Desa, pengawasan, dan Pertanggungjawaban Kepala Desa. Mekanisme hubungan kemitraan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pembuatan Peraturan Desa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa;
- 2) Pengawasan BPD memiliki wewenang untuk mengajukan usul pemberhentian Kepala Desa dalam hal Kepala Desa Berhenti karena:
 - a) meninggal dunia;

⁴⁰ Soeroso, R., S.H. 1992. *Pengantar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta,hal 295

⁴¹ Syarifin, Pipin, S.H, dan Chumaidy Zakarsy, A. Drs., 1998. *Pengantar Ilmu Hukum*. Pustaka Media. Bandung,hal 71

- b) permintaan sendiri;
- c) berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru; dan
- d) tidak dapat melakukan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut – turut selama 6 (enam) bulan yang di usulkan oleh pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD.

BPD juga memiliki wewenang mengajukan usul pemberhentian Kepala Desa bilamana Kepala Desa, hal ini disebutkan dalam pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005:⁴²

Pasal 17

(1) Kepala Desa berhenti, karena :

- a. meninggal dunia;*
- b. permintaan sendiri;*
- c. diberhentikan.*

(2) Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:

- a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pajabat yang baru;*
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;*
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa;*
- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;*
- e. tidak melaksanakan kewajiban kepala desa; dan/atau*
- f. melanggar larangan bagi kepala desa.*

(3) Usul pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b dan ayat (2) huruf a dan huruf b diusulkan oleh Pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD.

(4) Usul pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui

⁴² Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa

Camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota BPD.

(5) Pengesahan pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul diterima.

(6) Setelah dilakukan pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Bupati/Walikota mengangkat Penjabat Kepala Desa.

(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan penjabat kepala desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari pengertian pasal diatas, BPD mempunyai alasan-alasan untuk memberhentikan kepala desa, yakni:

- a) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Desa;
- b) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
- c) tidak melaksanakan kewajiban Kepala Desa; dan/atau;
- d) melanggar bagi Kepala Desa yang disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota BPD.

Kepala Desa mempunyai kewajiban diantaranya untuk:

- a) menyampaikan laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Bupati/Walikota;
- b) menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Rakyat melalui BPD Bupati/walikota serta;
- c) menginformasikan Penyelenggaraan Pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat melalui media komunikasi .Laporan keterangan Penyelenggaraan Pemerintah Desa kepada Rakyat melalui BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD.

Uraian diatas sejalan dengan Pasal 61 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan 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 pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.⁴³

Sebagai lembaga legislasi, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh pemerintah desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama pemerintah desa ditetapkan menjadi peraturan desa, di sini terjadi mekanisme check and balance system.⁴⁴

Selain itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis. Sebagai lembaga pengawasan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu kepala desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam melaksanakan kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, BPD sebagai lembaga legeslasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama kepala desa. Lembaga ini pada hakekatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan

⁴³ Pasal 61 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

⁴⁴ HA.W Widjaja. 2006. *Administrasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali Pers.hal 35

sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintah desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi, BPD memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan yang dibuat oleh kepala desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk bersama-sama pemerintah desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Sebagai lembaga pengawasan, BPD memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan kepala desa.⁴⁵

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui surat keterangan persetujuan dari BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan camat. Adapun Perangkat Desa dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban melaksanakan koordinasi atas segala pemerintahan desa, mengadakan pengawasan, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas masing-masing secara berjenjang. Misalnya, setiap bulan Agustus masyarakat diwajibkan menyumbang Rp. 10.000 kepada pemerintah desa dengan tujuan untuk perayaan lomba-lomba dan kegiatan-kegiatan dalam menyambut ulang Tahun Kemerdekaan RI. Selain itu juga kebijakan dalam pungutan-pungutan mengenai lomba pacu jalur dalam rangka menyambut bulan suci Ramadhan. Contoh-contoh tersebut menandakan bahwa dalam setiap kebijakan yang dilakukan oleh kepala desa perlu adanya persetujuan dari BPD sebagai lembaga legislasi desa agar kegiatan yang akan dilaksanakan tersebut sesuai dengan kondisi dan tujuan masyarakat desa.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan perwujudan demokrasi di desa. Demokrasi yang dimaksud bahwa agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus selalu memperhatikan aspirasi dari masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan oleh BPD dan Lembaga Kemasyarakatan lainnya. Badan ini merupakan lembaga legislatif di tingkat desa. Badan Permusyawaratan desa

⁴⁵(repository.usu.ac.id) diakses tanggal 22 agustus 2015 pukul 18:52

merupakan perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada sebelumnya. Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi musyawarah untuk mufakat. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Badan Pemusyawaratan 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 dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat. Sehubungan dengan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama dengan kepala desa menetapkan peraturan desa sesuai dengan aspirasi yang datang dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi dari masyarakat dapat ditetapkan dalam bentuk peraturan desa tapi harus melalui berbagai proses sebagai berikut:

- a) Artikulasi adalah penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD;
- b) Agregasi adalah proses mengumpulkan, mengkaji dan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi peraturan desa;
- c) Formulasi adalah proses perumusan rancangan peraturan desa yang dilakukan oleh pemerintah desa; dan
- d) Konsultasi adalah proses dialog bersama antara pemerintah desa dan BPD dengan masyarakat. Berdasarkan berbagai proses tersebut kemudian barulah suatu peraturan desa dapat ditetapkan, hal ini dilakukan agar peraturan yang ditetapkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Adapun materi yang diatur dalam peraturan desa harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada,

seperti yang terlampir didalam salah satu sumber didalam internet menyatakan bahwa peraturan desa harus merujuk kepada indikator-indikator sebagai berikut:⁴⁶

1. Landasan hukum materi yang diatur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa mempunyai landasan hukum;
2. Landasan filosofis materi yang diatur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki yang dianut di tengah-tengah masyarakat;
3. Landasan sosiologis materi yang diatur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat;
4. Landasan politis materi yang diatur, agar peraturan desa yang di terbitkan oleh pemerintah desa dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejala di tengah-tengah masyarakat.

Adapun fungsi BPD dalam bidang legislasi adalah merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama dengan pemerintah desa dengan proses sebagai berikut:⁴⁷

1. Merumuskan Peraturan Desa bersama-sama dengan pemerintah desa. Proses yang dilakukan oleh BPD dan Kepala Desa di dalam merumuskan peraturan desa antara lain sebagi berikut.
 - a) Pemerintah Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) mengundang anggota BPD untuk menyampaikan maksudnya membentuk peraturan desa dengan menyampaikan pokok-pokok peraturan desa yang diajukan.
 - b) BPD terlebih dahulu mengajukan rancangan peraturan desa, demikian halnya dengan pemerintah desa yang juga mengajukan rancangan eraturan desa.
 - c) BPD memberikan masukan atau usul untuk melengkapi atau menyempurnakan rancangan peraturan desa.

⁴⁶ (<http://www.slideshare.net/abieyanka/juknis-raperaturan-desa-pungutan-desa>) diakses pada 23 Agustus 2015 pukul 15:00 WIB.

⁴⁷ (<http://www.slideshare.net/septianraha/fungsi-badan-permusyawaratan-desa-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan-di-desa>) diakses pada 25 Agustus 2015 pukul 15:30 WIB.

- d) Ketua BPD menyampaikan usulan tersebut kepada pemerintah desa untuk diagendakan.
- e) BPD menegadakan rapat dengan pemerintah desa kurang lebih satu sampai dua kali untuk memperoleh kesepakatan bersama.

2. Menetapkan Peraturan Desa bersama-sama dengan Pemerintah Desa. Setelah BPD dan Kepala Desa mengajukan rancangan Peraturan Desa kemudian dibahas bersama-sama di dalam rapat BPD dan setelah mengalami penambahan dan perubahan, kemudian rancangan Peraturan Desa tersebut disahkan dan disetujui serta ditetapkan sebagai Peraturan Desa. Dalam menetapkan peraturan desa, antara BPD dan kepala desa sama-sama memiliki peran yang sangat penting antara lain sebagai berikut:

- a. BPD menyetujui dikeluarkannya Peraturan Desa.
- b. Kepala Desa menandatangani Peraturan Desa tersebut.
- c. BPD membuat berita acara tentang Peraturan Desa yang baru ditetapkan.
- d. BPD mensosialisasikan Peraturan Desa yang telah disetujui pada masyarakat melalui ketua RT untuk diketahui dan dipatuhi serta ditentukan pula tanggal mulai pelaksanaannya.

Dengan adanya pengawasan yang dilakukan oleh BPD terhadap kepala desa, terdapat akibat hukum bagi kebijakan kepala desa apabila tidak disetujui oleh BPD yakni tidak berlakunya kebijakan kepala desa tersebut. Hal inilah yang justru terkadang membawa masalah baru bagi masyarakat di desa yaitu jika keputusan / kebijakan kepala desa yang telah dibuat sebenarnya telah sejalan dengan masyarakat namun BPD sebagai wakil masyarakat di desa justru menolak apa yang telah diputuskan kepala desa.

Setiap keputusan kepala desa yang bersifat mengatur dan mempunyai akibat pembebanan terhadap masyarakat harus dimusyawarahkan dengan BPD. Aturan-aturan dan pola-pola yang dibuat oleh pemerintah desa harus didasari pada pemahaman yang menyeluruh dan mendapat persetujuan BPD sebagai representasi rakyat desa, dan tidak lagi didasarkan pada pemahaman yang sentralistik sekaligus

seragam. Namun masyarakat desa belum bisa menerima keberadaan aturan baru sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut. Akibatnya muncul berbagai macam konflik antara BPD dengan pemerintah desa. Adanya kewenangan BPD yang berlebihan karena berkaca pada kewenangan DPR. Dengan mengidentikkan diri sebagai legislatifnya desa membuat perannya berkesan arogan. BPD yang seharusnya berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah desa menjelma menjadi momok pemerintah desa. Kepala desa dan perangkat ketakutan apabila sewaktu-waktu dijatuhkan BPD. Ini karena fungsi BPD sebagai pengayom kelestarian adat, legislasi, pengawasan (pengawasan pelaksanaan peraturan desa, APBD dan keputusan kepala desa) serta menampung aspirasi rakyat menjadi kabur. Pengawasan juga diartikan meliputi kinerja perangkat desa, termasuk segi positif kepala desa dan perangkat, sehingga akan memacu etos kerjanya sebagai pelayan masyarakat. Namun di sisi lain tidak jarang ditunggangi unsur subjektif, yaitu suka atau tidak suka, apalagi bila merupakan imbas pemilihan kepala desa yang dapat memicu ketidakharmonisan hubungan antara BPD dan pemerintah desa.⁴⁸

⁴⁸ (<http://jito-um.blogspot.com/2009/05/fenomena-pemerintahan-desa-pasca.html>) diakses pada tanggal 28 Agustus 2015 pukul 14:00

