

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut asas desentralisasi, dimana artinya di dalam penyelenggaraan pemerintahannya memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah-daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan, Indonesia terbagi atas daerah-daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan masyarakat hukum adat atau desa, dimana semuanya saling berhubungan tetapi memiliki otonominya sendiri. Desa merupakan salah satu pemerintahan yang memiliki otonominya sendiri.

Desa telah ada sebelum pemerintahan Negara Republik Indonesia terbentuk, meskipun konsep tentang desa dan wewenangnya ada setelah zaman kolonialisme dan era orde baru. Desa seperti yang telah disebut diatas telah ada sejak zaman kolonial, Belanda memberikan aturan tentang desa itu sendiri. Pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *Regeeringsreglement* yang merupakan cikal-bakal pengaturan legal-formal tentang daerah dan desa. *Regeeringsreglement* menegaskan tentang kedudukan desa: (1) bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut *inlandsche gemeenten* atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri; (2) bahwa kepala desa memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh

gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen).¹ Ada dua kategori pemerintahan asli Indonesia sebelum terbentuknya Negara Republik Indonesia itu sendiri, yaitu *zelfbesturende landsschappen*² dan *volksgemeenschappen*, dalam hal ini kategori yang kedua merupakan yang cocok bagi pemerintahan desa, karena dalam penjelasan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan contoh *volksgemeenschappen* itu adalah Satuan pemerintahan di tingkat desa seperti gampong (Nanggroe Aceh Darussalam), nagari (Sumatera Barat), dukuh (Jawa), desa dan banjar (Bali) serta berbagai kelompok masyarakat di berbagai daerah hidup berdasarkan adat dengan hak-haknya seperti hak ulayat, tetapi dengan satu syarat bahwa kelompok masyarakat hukum adat itu benar-benar ada dan hidup, bukan dipaksa-paksakan ada; bukan dihidup-hidupkan.³ Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Desa merupakan struktur pemerintahan yang lingkupnya kecil serta lebih dekat dengan masyarakat, karena itu pemerintahan desa dapat dikatakan penting dan sangat membantu pemerintahan pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pada dasarnya pemerintahan desa melaksanakan tugas dari pemerintahan pusat melalui tugas pembantuan. Melewati itu pemerintah desa mendukung,

¹ Shanti D. K, Novianto M. H, Denico D. T, dan Monika S, 2018, *Implementasi UU Desa: Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, hlm. 5

² Pemerintahan swapraja yaitu suatu pemerintahan pribumi yang memperoleh otonominya karena sejumlah perjanjian dengan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda.

³ <https://www.limc4u.com/uud-1945/penjelasan-pasal/penjelasan-pasal-18-sampai-pasal-18b-uud-1945/> diakses pada 30 Oktober 2021

⁴ Moch. Solekhan. 2014, *Penyelenggaraan Pemerintah Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Cetakan Ke 3, Malang: Setara press, hlm.13

menyampaikan serta, menyalurkan program bantuan kepada masyarakat. Dalam

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan 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.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, desa merupakan struktur pemerintahan yang memiliki lingkup yang kecil, dan dapat dibayangkan juga desa merupakan ujung tombak dalam pemerintahan daerah karena kepentingannya yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Karena itu, sistem dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat didukung dan ditentukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disebut (BPD) sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja di semua tingkatan pemerintah, khususnya pemerintahan desa harus diarahkan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang peka terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.⁵

Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional, menurut saragih pada hakikatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Oleh karena itu desa mengambil bagian dalam proses pembangunan yang ada dalam wilayahnya dia sendiri, karena desa memiliki kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

⁵ Munawir Kadir, “Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembangunan Desa (Studi Kasus Desa Pa’nakkukang, Kecamatan Pallangga, Gowa)”, Skripsi kearsipan Fakultas Hukum UIN Allaudin Makassar, 2016. hlm. 2.

Seperti halnya dalam pemerintahan daerah otonomi di atasnya desa yang merupakan otonomi tingkat empat (4) memiliki badan legislatif yang telah disebutkan di atas tadi yaitu BPD (Badan Permusyawaratan Desa). BPD merupakan lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.⁶ BPD disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu:

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat menjadi Permendagri). Pasal 31 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa, mengatakan:

Badan Permusyawaratan mempunyai fungsi:

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Diikuti dengan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan:

Badan Permusyawaratan Desa berhak:

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepala pemerintah desa;
2. Menyatakan atau asas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;

⁶ Patratius. "Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Di Desa Loa Duri Ulu Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kartanegara", dalam arsip eJournal Ilmu Pemerintahan, Vol. 7 No. 4, 2019, hlm. 2.

3. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari anggaran pendapatan belanja desa.

Desa Mangunjaya merupakan desa yang terletak di Kecamatan Tambun Selatan, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat. Saya sebagai penulis melakukan penelitian yang mengambil data di Desa Mangunjaya ini memiliki faktor tersendiri. *Pertama*, karena secara pribadi penulis ingin mengetahui bagaimana cara kerja dari Badan Permusyawaratan Desa Mangunjaya itu sendiri, dan tertarik untuk mengetahui lebih dalam bagaimana cara menentukan program pembangunan di Desa Mangunjaya. *Kedua*, karena saya menemukan kasus yang menurut saya tidak masuk akal dalam hal pembangunan yang terjadi di Desa Mangunjaya ini sendiri.

Salah satu kasusnya yaitu anggaran pembangunan toilet senilai 196 juta rupiah yang diambil dari APBD anggaran ini terlalu besar untuk dua buah toilet berukuran 2,7 x 2,6 meter. Dalam kasus ini bermula dari program Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi 2020 dengan program menuju Kabupaten Sehat 2021. Program ini berisikan kegiatan membangun 488 buah toilet yang akan dibangun dan tersebar pada setiap sekolah dasar (SD) maupun sekolah menengah pertama (SMP) di 23 kecamatan di Kabupaten Bekasi. Program ini pula menghabiskan APBD senilai Rp 98 miliar. Dalam *update* terbarunya KPK menerima laporan dari masyarakat perihal dugaan korupsi pada pembangunan toilet ini. Selain kasus di atas ada juga alasan mengapa penulis menjadikan Desa Mangunjaya Kabupaten Bekasi menjadi tempat penelitian, yaitu karena belum ada penelitian yang dilakukan mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa yang ada di Desa Mangunjaya, Kabupaten Bekasi ini. Lalu diharapkan pula melalui penelitian ini desa yang ada di Kabupaten Bekasi maupun seluruh desa

yang ada di Indonesia menjadikan penelitian ini sebagai pengetahuan yang bermanfaat agar tidak terjadi kesalahan yang sama dalam pelaksanaan pembangunan di desa yang bersangkutan. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk membahas permasalahan yang berkaitan dengan BPD terkhusus fungsi pengawasannya tersebut, dengan mengangkat suatu judul penelitian yaitu:

“PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN OLEH BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DESA MANGUNJAYA KABUPATEN BEKASI”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang ada diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Regulasi Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permasyarakatan Desa terhadap pelaksanaan pembangunan di Desa Mangunjaya, Kecamatan Tambun Selatan, Provinsi Jawa Barat?
2. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permasyarakatan Desa terhadap pelaksanaan pembangunan di Desa Mangunjaya, Kecamatan Tambun Selatan, Provinsi Jawa Barat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan adalah hal yang ingin dicapai oleh penelitian ini dan berdasarkan rumusan masalah diatas, penulis memiliki tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui Regulasi Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permasyarakatan Desa terhadap pelaksanaan pembangunan di Desa Mangunjaya, Kecamatan Tambun Selatan, Provinsi Jawa Barat.

2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa terhadap pelaksanaan pembangunan di Desa Mangunjaya, Kecamatan Tambun Selatan, Provinsi Jawa Barat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis:

1. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta kontribusi untuk kepentingan pengembangan dalam pengetahuan hukum, khususnya Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis, penelitian ini merupakan sarana dalam implementasi pengembangan ilmu yang telah diterima oleh penulis selama kuliah di Fakultas Hukum, Universitas Andalas
- b. Bagi Badan Permusyawaratan Desa, penelitian diharapkan menjadi gambaran umum bagi Badan Permusyawaratan Desa dalam menjalani fungsinya, terutama dalam hal pengawasan, lebih khususnya lagi dalam pelaksanaan pembangunan
- c. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan sebagai informasi dan pengetahuan tambahan mengenai kinerja BPD dalam hal pelaksanaan pembangunan, khususnya bagi masyarakat di Desa Mangunjaya.

E. Metode Penelitian

Penelitian berasal merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, *research*. Kata *research* berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari), yang berarti

mencari kembali. Karena itu penelitian merupakan suatu upaya pencarian yang mana maksud dari pencarian itu adalah pengetahuan yang benar. Penelitian berasal dari ketidaktahuan, ketidaktahuan menjadi dasar dari penelitian itu sendiri.

Metode penelitian hukum menurut Soerjono Soekamto mengatakan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Selanjutnya juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁷

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yakni pendekatan dimana dalam menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan dilakukan dengan memadukan bahan-bahan hukum baik primer, sekunder, maupun tersier, dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang pelaksanaan fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan pembangunan.

Kemudian penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) yakni pendekatan yang bertujuan untuk merekonstruksi secara sistematis dan objektif dari suatu kejadian di masa lalu, dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, memverifikasi, serta menyintesis data untuk menegakkan fakta dengan kesimpulan yang valid.⁸ Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke

⁷ Zainuddin Ali, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 18

⁸ *Ibid*, hlm. 9

waktu. Melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.

2. Sumber Data

Dalam menyusun penelitian ini, peneliti menggunakan data primer dan sekunder, yaitu:

a. Data Primer

Data primer yakni data yang didapatkan langsung dari sumber pertama yang terkait atas permasalahan yang akan dibahas dengan pengambilan data dengan wawancara yang terstruktur dengan baik dengan para pihak yang bersangkutan. Kemudian yang menjadi sumber data primer dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari tempat dimana penelitian tersebut dilakukan, yakni berupa hasil wawancara langsung dengan aparat desa dan masyarakat di desa Mangunjaya, Kecamatan Tambun Selatan, Kabupaten Bekasi.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan terhadap bahan penelitian yang digunakan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berbentuk norma hukum sehingga mempunyai sifat mengikat seperti:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.
7. Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 4 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa.
8. Peraturan Bupati Kabupaten Bekasi Nomor 6 Tahun 2018 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, biasanya berupa buku teks, kamus hukum, jurnal hukum dan komentar atas putusan hakim, yang memuat prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan dari para ahli hukum.⁹

3. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam suatu penelitian adalah merupakan bahan yang akan dipergunakan dalam menyelesaikan permasalahan yang telah dirumuskan

⁹ *Ibid*, hlm. 54

dalam penelitian. Oleh karena itu, data-data tersebut harus dikumpulkan agar permasalahan dalam penelitian itu dapat dipecahkan. Pada penelitian ini jenis data yang dikumpulkan dibagi menjadi dua jenis data yaitu data yang bersifat primer dan data yang bersifat sekunder dengan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara merupakan proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan. Wawancara dilakukan secara bebas terbuka dengan mengajukan daftar pertanyaan yang telah disiapkan sesuai dengan permasalahan terkait penelitian yang sedang dilangsungkan. Informan untuk penelitian ini terdiri dari:

1. Kepala Desa Mangunjaya: Bapak Jayadi Said
2. Ketua Badan Permusyawaratan Desa Mangunjaya: Bapak Drs. H. Anut Thohima
3. Anggota Badan Permusyawaratan Desa Mangunjaya: Bapak Drs. Masnan Gunawan, MM (Wakil Ketua), Bapak Drs. Abu Nawan, MM (Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembinaan Kemasyarakatan)
4. Perangkat Desa Mangunjaya: Bapak Anggi Prayogi (Tata Usaha), Bapak Sukroni (Pembangunan), Bapak Bardan (Pembangunan)
5. Masyarakat Desa Mangunjaya: Ibu Ratih, Bapak Sapri, Bapak Jamal, Mas Manuel, Mas Khairy, Ibu Fatimah, Ibu Tuti, Bapak Sukijan, Bapak Anang, Mba Aini

b. Observasi

Adapun yang di maksud dengan observasi adalah pengamatan dengan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki. Yakni dengan mengamati secara langsung Musyawarah dan Kegiatan Masyarakat yang ada di sekitar lingkungan Desa Mangunjaya. Observasi dilaksanakan kurang lebih dalam kurun waktu 3 (Tiga) Bulan, Bulan Januari – Maret 2022.

c. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data yang berupa data tertulis atau gambar, studi dokumen bisa dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku: Mengenal Badan Permusyawaratan Desa, arsip desa: laporan kegiatan hasil evaluasi pembangunan selama 2020-2021 dan jurnal-jurnal hukum: Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Di Desa Loa Duri Ulu Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kartanegara, Pengawasan sebagai fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur Di Desa.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang dihasilkan dari penelitian diolah dengan cara *editing* kemudian dijadikan rujukan dalam mengidentifikasi permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

b. Analisis Data

Semua data yang diolah dan disunting kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif yang penulis lakukan adalah dengan mengguakkan alat uji peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli. Hasil uji kualitatif itu selanjutnya penulis tuangkan secara deskriptif dalam bentuk kalimat berupa skripsi.

