

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Keberadaan desa di tengah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam konstitusi diatur dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang

Jadi, menurut UUD 1945 pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat termasuk di dalamnya adalah desa beserta hak-hak tradisionalnya harus didasarkan pada prinsip “tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>1</sup>

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi, di mana berdasarkan hal itu, dikembangkan berbagai peraturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi secara alami dan tidak perlu dihilangkan<sup>2</sup>. Hal inilah yang menyebabkan bahwa konsekuensi logis dari konsep atau gagasan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan saja hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu, yakni pengakuan-ataupun perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desa Otonomi Desa*, Bandung, Penerbit PT. Alumni, 2010, hlm. 43.

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 7

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm 11

Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera<sup>4</sup>. Perjalanan politik hukum (*legal policy*) pemerintahan desa dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengalami ketidakteraturan (inkonsistensi) atau berubah-ubah sejak zaman kolonial hingga saat ini yang disebabkan beberapa hal seperti kelemahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahan amendemen, dinamika perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, konfigurasi politik pelaksanaan pemerintahan.<sup>5</sup>

Sebelum adanya UU No. 6 Tahun 2014, diketahui bahwa dalam perkembangan sejarah pengaturan desa di Indonesia telah ditetapkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa, diketahui bahwa hubungan antara pusat dan daerah, termasuk di dalamnya hubungannya dengan desa terdapat pada Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis, UU No. 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorpatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah desa.<sup>6</sup>

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah UU No. 9 Tahun 2015 pengakuan keberadaan desa ditegaskan dalam Pasal 2 yang menyebutkan bahwa :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota.

---

<sup>4</sup> Konsideran Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014

<sup>5</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press Malang, 2013, hlm 188

<sup>6</sup> Ni matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press Malang, 2015, hlm 189

- (2) Daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.

Demikian pula dalam Pasal 371 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 kembali menegaskan bahwa;

- (1) Dalam Daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa.
- (2) Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.

Dari rumusan tersebut maka Desa adalah merupakan sub sistem dari pemerintah Kabupaten/Kota. Kedudukan desa adalah berada dibawah Kabupaten/Kota, yang dimaksud dengan Desa menurut Pasal 1 angka 43 UU No. 23 Tahun 2014, dan Pasal 1 angka (1) UU No. 6 Tahun 2014 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.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa telah ditentukan dalam Pasal 18 dan 19 UU No. 6 Tahun 2014. Kewenangan desa berdasarkan Pasal 18 UU No. 6 Tahun 2014, kewenangan yang meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat.

Kewenangan Desa menurut Pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014 meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul
- b. Kewenangan local berskala desa
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/kota, dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian maka desa diakui keberadaannya dan memiliki kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*). Konsekwensi dari hak asal usul adalah desa memiliki otonomi. Esensi otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri<sup>7</sup>.

Dalam praktek berkaitan dengan keuangan desa, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) membawa semangat dan harapan baru untuk mewujudkan desa yang mandiri, diharapkan segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa dapat diakomodir dengan lebih baik. Pemberian kesempatan yang lebih besar bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pemerataan pelaksanaan pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa, sehingga permasalahan seperti kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya lainnya dapat diminimalisir. UU Nomor 6 Tahun 2014 beserta peraturan pelaksanaannya telah mengamanatkan pemerintah desa untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk kemandiriannya dalam tata kelola keuangan.

Hal tersebut menjadi gebrakan baru yang hingga kini hangat diperbincangkan adalah adanya Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait dengan Keuangan Desa di mana salah satu sumber dana desa berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>8</sup> Dimana desa tidak lagi mendapat sisa anggaran tetapi desa mendapat redistribusi anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

---

<sup>7</sup>Made Nurawati, *Implementasi Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa Kabupaten Badung Dengan Berlakunya Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa*, Fakultas Hukum Udayana, 2015, hlm 3

<sup>8</sup>Wafia Silvi Dhesinta, *Analisis Yuridis Mekanisme Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Guna Terwujudnya Pembangunan Desa*, Universitas Gadjah Mada, 2015, hlm 18



(APBN) dan Daerah (APBD) yang cukup signifikan untuk membiayai penyelenggaraan kewenangan desa<sup>9</sup>.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 1 ayat 2 menyatakan :

*“Dana Desa adalah Dana yang bersumber dari APBN dan dana tersebut ditransfer lewat APBD Kabupaten/Kota. Kemudian dalam pasal 6 disebutkan Dana Desa melalui APBD kabupaten/kota yang selanjutnya ditransfer ke APB Desa. Dana Desa yang bersumber dari APBN dan hanya diperuntukkan bagi Desa yang kemudian dana tersebut digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.”*

Artinya desa mendapatkan gelontoran dana yang cukup besar yang salah satu sumber dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negaradan itu bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena hakekat anggaran adalah anggaran bersumber dari uang rakyat yang dikelola oleh pemerintah dalam bentuk APBD dan APBN untuk kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, rakyat berhak tahu kemana uang mereka di belanjakan oleh pemerintah.<sup>10</sup>

Dengan pengaturandesa yang baru ini, berpengaruh juga pada perubahan mekanisme tata kelola keuangan di desa yang diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, karena pengelolaan keuangan merupakan hal yang paling sensitif dalam tata kelola pemerintahan desa, maka pengaturannya harus transparan, partisipatif, akuntabel serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Sumber keuangan desa sebagaimana termaktub dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 76 ayat (1) terdiri dari : Pendapatan Asli Desa, Dana Transfer (Dana Desa, ADD, Bagi Hasil Pajak dan retribusi Daerah), Bantuan Keuangan, dan Lain-lain pendapatan desa yang sah. Peran besar yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu pemerintah desa

<sup>9</sup> Yusuf Murtiono, *Modul Tata Kelola keuangan Desa*, Infest Yogyakarta, 2016, hlm 1

<sup>10</sup> Pattiro, *Pedoman Pengawasan Dana Desa*, Jakarta, 2015, hlm 5

harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan.

UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengamanatkan basis pembangunan adalah di desa, dalam kaitannya untuk tercapainya tujuan yang dimaksud, Undang-Undang ini mengatur beberapa hal, diantaranya adalah dibentuknya 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<sup>11</sup>.

Badan Permusyawaratan Desa, selanjutnya disingkat BAMUS, bukan lembaga baru. Dalam lima belas tahun terakhir tugas, fungsi, dan kedudukan BAMUS terus berubah-ubah. Perubahan tersebut tak lepas dari perubahan regulasi yang mengatur urusan desa. Perubahan tugas dan fungsi BAMUS berpengaruh pasang naik dan surutnya demokrasi di desa. Desa sebagai republik kecil mengandaikan setiap warganya memiliki hak untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Karena itu, BAMUS menjadi lembaga demokrasi perwakilan di tingkat desa. Istilah BAMUS diperkenalkan oleh UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah sebagai lembaga legislatif desa. Peran BAMUS sebagai lembaga legislatif yang kuat di tingkat desa selanjutnya dikebiri oleh UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. BAMUS bergeser menjadi unsur dari pemerintahan desa. Sebagai unsur pemerintahan desa, BAMUS berwenang dan ikut mengatur dan mengurus desa.<sup>12</sup>

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

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Wali Nagari;

---

<sup>11</sup> Pasal 1 (4), UU No 6 Tahun 2014

<sup>12</sup> <http://forumwarga.or.id/peran-strategis-bpd-sebagai-lembaga-legislatif-desa/> diakses pada tanggal 20 April 2017

2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja Wali Nagari.

Sebagai institusi demokrasi desa, BAMUS memiliki tiga fungsi. Merujuk pada ketiga fungsi tersebut, pada hakikatnya BAMUS menjadi lembaga yang menjalankan mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. *check and balances* ini menjadi semangat yang diusung untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan Desa. Setidaknya jika mengacu pada proses pembahasan UU Desa itu sendiri. Sebagaimana disampaikan dalam rapat pembahasan RUU Desa antara DPD, DPRD dan Pemerintah, Jacob Jack Ospara mewakili DPD menegaskan:

“Pemerintahan desa yang kuat bukan dalam pengertian bentuk pemerintahan yang otokratis (misalnya dengan masa jabatan yang terlalu lama), namun bentuk pemerintahan desa dengan tata pemerintahan yang demokratis yang dikontrol (*check and balances*) oleh institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa/Badan Musyawarah serta elemen masyarakat setempat”

Dari uraian diatas jelas bahwa Badan Permusyawaratan Nagari mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penyelenggaraan pemerintahan berikut dengan penggunaan sumber keuangan desa sesuai dengan perencanaan dan peruntukannya. Jika dicermati ketentuan pasal 48 dan 51 PP Nomor 43 Tahun 2014, Badan Permusyawaratan Desa yang 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 BAMUS tidak perlu ragu dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Wali Nagari. Melalui fungsi pengawasan tersebut, BAMUS memiliki peran strategis mengawal dan mengawasi keuangan desa. Untuk itu guna meminimalisir penyalahgunaan tersebut, tentu BAMUS harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik sebagai lembaga yang dipercaya untuk mewakili masyarakat desa.

Implementasi UU Desa memberikan ruang dan peluang yang sangat besar kepada desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas dasar prakarsa lokal desa. Kemampuan keuangan desa sebagai modal untuk menjalankan roda kehidupan di desa diharapkan semakin meningkat secara bertahap. Ketika kewenangan desa bertambah besar maka kapasitas keuangan (fiskal) yang dimiliki juga harus sebanding dan tanggung jawab bagi pemerintah desa semakin besar. Perubahan kebijakan yang seperti itu sangat memungkinkan bagi desa untuk bisa mengembangkan dirinya, terutama dalam mengatur dan mengurus masyarakatnya agar lebih sejahtera, karena membangun desa yang baik tidak cukup dibebankan hanya kepada pemerintahan desa atau lembaga desa yang ada. Keterlibatan aktif masyarakat desa yang juga diwakili oleh BAMUS menjadi kunci terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa yang baik.<sup>13</sup>

Dengan demikian, peran dan keterlibatan masyarakat juga menjadi keharusan dalam pengelolaan keuangan desa, sehingga pengelolaan dapat berjalan secara transparan melalui pengawasan dari BAMUS dan masyarakat, karena partisipasi merupakan hal yang penting dalam pembangunan dan bahkan menjadi salah satu tujuan dari pembangunan itu sendiri, dalam artian bahwa partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk mewujudkan masyarakat sebagai subyek pembangunan. Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dan atau keikutsertaan masyarakat secara sadar dalam proses pembangunan dalam rangka mencapai suatu kondisi yang lebih baik dari sebelumnya.

Dengan banyaknya sumber keuangan desa yang diperoleh desa, maka penggunaannya dan pengelolaannya akan bervariasi juga. Artinya begitu kompleksnya sekarang keuangan

---

13

Inisiatif, *Panduan Peran Aktif Warga Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Desa*, Jakarta, 2016, hlm



nagari yang harus dikelola, masih mampukah BPD dengan segala keterbatasan untuk mengawasi dana tersebut, dimana BPD merupakan wujud dari perwakilan masyarakat, karena seringkali yang menjadi perdebatan dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 ini adalah ketidakefektifan kinerja dari BAMUS yang sebenarnya menjadi faktor penting dari implementasi Undang-Undang ini. Kinerja BAMUS dalam mengontrol pemerintahan desa perlu ditingkatkan dari berbagai aspek.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan peneliti disalah satu Nagari Kabupaten Agam, juga tidak luput dari kendala-kendala dalam melaksanakan fungsinya, sehingga penyusunan perencanaan hingga pertanggungjawaban mengalami berbagai kendala. Untuk itu, melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan peluang dan tantangan bagi kemajuan, kemandirian, peningkatan kesejahteraan masyarakat. Maka pengawasan yang mendorong pada kemandirian desa melalui pemberdayaan kelembagaan (BPD dan membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemerintahan desa. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan yang berkaitan dengan **“PENGAWASAN PENGELOLAAN KEUANGAN NAGARI OLEH BADAN PERMUSYAWARATAN NAGARI DI KABUPATEN AGAM”**

#### **A. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang dikemukakan sebelumnya, yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Bagaimana pengawasan pengelolaan keuangan nagari oleh Badan Permasyarakatan Nagari di Kabupaten Agam?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi Badan Permasyarakatan Nagari dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan Nagari ?

3. Bagaimana penguatan pengawasan Badan Permusyawaratan Nagari dalam melakukan pengelolaan keuangan Nagari ?

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilakukannya penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengawasan pengelolaan keuangan nagari oleh BAMUS dalam melakukan pengawasan dalam pengelolaan keuangan Nagari?
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Badan Permusyawaratan Nagari dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan Nagari ?
3. Untuk mengetahui penguatan pengawasan Badan Permusyawaratan Nagari dalam melakukan pengelolaan keuangan Nagari ?

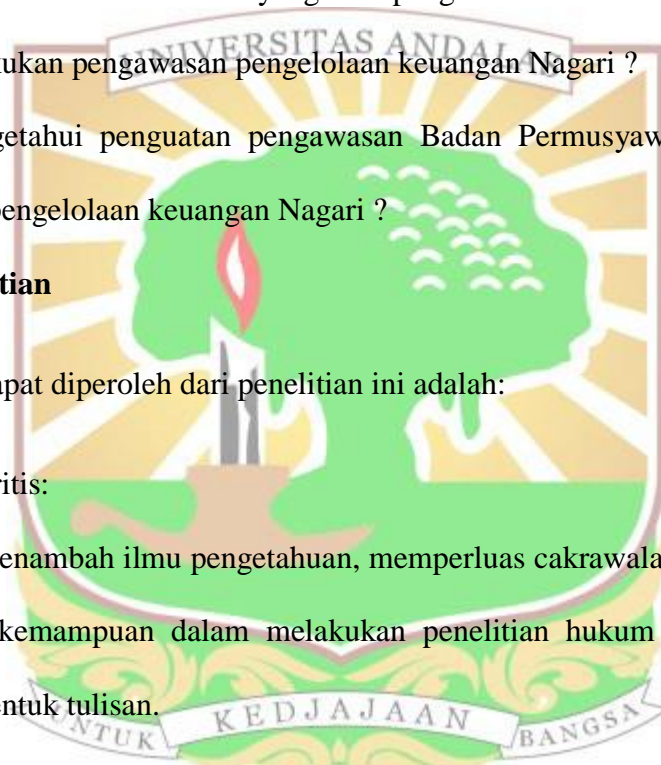
## **C. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

### **a. Manfaat teoritis:**

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
2. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
3. Penelitian ini khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum.

### **b. Manfaat Praktis**



Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan reformulasi pemerintahan desa pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

## D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

#### a. Pengertian Teori

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena batasan dan sifat hakiki dari suatu teori adalah:<sup>14</sup>

“...Seperangkat konstruk (konsep) batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variable dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu”.

Rumusan diatas mengandung tiga hal, *pertama* teori merupakan seperangkat proposisi yang terdiri atas variabel-variabel yang terdefiniskan dan saling berhubungan. Kedua teori menyusun antar hubungan seperangkat variabel dan dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu. Akhirnya, suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan itu diajukan dengan cara menunjuk secara rinci variabel-variabel tertentu yang berkait dengan variabel-variabel tertentu lainnya.

Rumusan teori yang dikemukakan oleh Kerlinger diatas masih terlalu abstrak, demikian Soerjono Soekanto agar lebih konkret, beliau mengajukan kriteria teori yang ideal seperti yang dikemukakan oleh James A. Black dan Dean J. Champion, sebagai berikut :<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2004), hlm.42.

1. Suatu teori secara logis harus konsisten, artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan.
2. Suatu teori terdiri dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interelasi yang serasi.
3. Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori harus mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkupnya dan masing-masing bersifat tuntas.
4. Tidak ada pengulangan atau duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut.
5. Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian. Mengenai hal ini ada asumsi-asumsi tertentu, yang membatasi diri pada pernyataan, bahwa pengujian tersebut senantiasa harus bersifat empiris.

#### **a. Beberapa Teori dalam Penelitian Hukum**

Tidak diperlukan untuk mengemukakan semua teori yang berkaitan dengan bidang hukum, tetapi hanya beberapa saja yang secara kebetulan dipergunakan sebagai contoh. Misalnya, teori hukum murni Hans Kelsen, Jean Jaques Rousseau dan teori bekerjanya hukum dari Robert Seidmen. Tentunya masih banyak teori-teori yang relevan dipergunakan dalam penyusunan kerangka teoritis. Teori- teori tersebut dapat diperoleh dari berbagai buku “ilmu hukum” dan hasil-hasil penelitian.<sup>16</sup>

Pada penelitian hukum yang sosiologis, teori-teori yang dapat dirujuk antara lain teori bekerjanya hukum atau berlakunya hukum dari Robert Seidmen. Untuk menentukan teorinya, Seidmen membuat model bekerjanya hukum sebagai berikut<sup>17</sup>:

1. Setiap peraturan hukum memberitahu seseorang tentang bagaimana seseorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seseorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan

---

<sup>15</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm.123-124.

<sup>16</sup>Amirudin dan Zainal, *Op.Cit*, hlm. 44.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 46



yang ditujukan kepada mereka sanksi-sanksinya, aktifitas dari lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan politik, sosial dan lain-lainnya mengenai dirinya.

3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepada mereka sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan politik, sosial dan lain-lain mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran.
4. Bagaimana peran pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, politik, ideologis, dan lain-lainnya mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri yaitu (a) teori-teori hukum, (b) asas-asas hukum, (c) doktrin hukum dan (d) ulasan para pakar hukum berdasarkan pembedaan kekhususannya. Keempat ciri khas teori hukum tersebut, dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis dan/atau salah satu ciri tersebut.<sup>18</sup> Kerangka teori yang akan menjadi landasan dalam penelitian ilmiah ini yaitu:

#### **a. Teori Kewenangan**

Istilah "wewenang" seringkali dipadankan dengan istilah "kekuasaan" padahal kedua istilah tersebut tidak sama. Akan tetapi dalam konteks tertentu keduanya dapat digunakan secara bergantian tanpa mengubah substansi pengertian kalimat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan "kekuasaan" dan wewenang sulit dibedakan. Keduanya menggambarkan suatu

---

<sup>18</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 79

otoritas pelaksanaan fungsi pemerintahan.<sup>19</sup>Ridwan HR, mengatakan kewenangan bersumber dari tiga cara, yaitu:

- a. Atribusi  
Atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi  
Delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan yang satu ke organ pemerintahan yang lainnya.
- c. Mandat  
Mandat merupakan pelimpahan wewenang ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya.

Menurut Ridwan H.R secara semantik istilah kekuasaan berasal dari kata "kuasa" artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu ; kekuatan) sedang "wewenang" adalah<sup>20</sup>

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu;
2. Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Beda antara "kekuasaan" dan "wewenang" (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang "wewenang" adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat. Menurut Bagir Manan<sup>21</sup> kekuasaan tidak sama artinya dengan "wewenang". Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan "wewenang" berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Lebih lanjut pengertian "wewenang" dikemukakan oleh H. D. Stout dalam Ridwan H.R<sup>22</sup>

*"Bevoegheid.....wat kan worden omschreven als het geheel van regels datbetrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuurrechtelijke bevoegheden door publickrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer.*

(Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum

---

<sup>19</sup>Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 100

<sup>20</sup>Ibid, hlm 101

<sup>21</sup>Ibid, hlm 54

<sup>22</sup>Ibid, hlm 55

publik dalam hubungan hukum publik). Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik<sup>23</sup>”.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)<sup>24</sup>.

#### **b. Teori Pengawasan**

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atastujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantumelaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yangtelah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasantercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasimengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasanjuga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dansampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerjatersebut.

---

<sup>23</sup>Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90

<sup>24</sup>Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1997, hlm 2

Pengawasan menempati posisi penting dalam kehidupan manusia pada umumnya dan birokrasi pemerintahan pada khususnya, sebagaimana unsur C dalam POAC yang dikenal dengan *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (penggerakan) dan *controlling* (pengawasan), maka pengawasan adalah hal yang penting sekali untuk menjamin tujuan kegiatan maupun tujuan organisasi dapat tercapai dengan efektif, efisien dan ekonomis. Dapat dibayangkan bagaimana kondisi organisasi tanpa pengawasan yang berjalan.<sup>25</sup>

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan.<sup>26</sup> 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

---

<sup>25</sup> BPKP, *Warta Pengawasan (Transformasi Pengawasan Nasional)*, Jakarta, 2013, hlm 9

<sup>26</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raya Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 147



suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*).<sup>27</sup>

Dengan demikian, sehubungan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh BPD, BPD dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa oleh pemerintah desa, dimaksudkan sebagai upaya pencegahan, agar pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa tidak melakukan penyimpangan-penyimpangan, berjalan sesuai dengan yang direncanakan, sesuai dengan asas-asas dan bila ditemui kesulitan dapat diupayakan untuk perbaikan<sup>28</sup>.



### c. Teori Sistem Hukum

Sistem hukum menurut Lawrence Friedman. Friedman membagi sistem hukum dalam tiga (3) komponen yaitu:<sup>29</sup>

- a. *Substansi hukum (substance rule of the law)*, didalamnya melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik yang hukum material maupun hukum formal.
- b. *Struktur hukum (structure of the law)*, melingkupi Pranata hukum, Aparatur hukum dan sistem penegakkan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat.

---

<sup>27</sup> (<http://malikazisahmad.wordpress.com/2012/01/13/pengertian-pengawasan/>) diakses pada tanggal 20 April 2017

<sup>28</sup> <http://diskushukum.blogspot.co.id/2016/09/badan-permusyawaratan-desa-dalam-fungsi.html>, di akses tanggal 20 April 2017

<sup>29</sup> Jimmy Yansen, Penerapan *Norma Hukum Dalam Sistem Hukum Indonesia* “Penerapan Norma Hukum di Lembaga Peradilan” hlm. 12 – 16.

- c. *Budaya hukum (legal culture)*, merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

Tiga komponen dari sistem hukum menurut Lawrence Friedman tersebut diatas merupakan jiwa atau ruh yang menggerakkan hukum sebagai suatu sistem sosial yang memiliki karakter dan teknik khusus dalam pengkajiannya. Friedman membedah sistem hukum sebagai suatu proses yang diawali dengan sebuah input yang berupa bahan-bahan mentah yaitu berupa lembaran-lembaran kertas dalam sebuah konsep gugatan yang diajukan dalam suatu pengadilan, kemudian hakim mengelolah bahan-bahan mentah tersebut hingga menghasilkan output berupa putusan.<sup>30</sup>

Input yang berupa konsep gugatan atau dakwaan dalam sebuah sistem adalah elemen sikap dan nilai sosial atas tuntutan-tuntutan masyarakat yang menggerakkan sistem hukum. Jika masyarakat tidak melakukan tuntutan atas nilai dan sikap yang mereka anggap bertentangan dengan harapan mereka baik secara individu ataupun kelompok, maka tidak akan ada konsep gugatan ataupun dakwaan yang masuk di pengadilan. Jika tidak ada gugatan atau dakwaan sebagai input dalam sistem tersebut maka pengadilan tidak akan bekerja dan tidak akan pernah ada<sup>31</sup>. Oleh karenanya setiap komponen dalam sistem hukum tersebut adalah bagian yang tidak dapat terpisahkan jika salah satu komponen tidak bergerak maka tidak akan ada umpan balik yang menggerakkan sistem tersebut.

Namun tentunya suatu sistem hukum bukanlah suatu mesin yang bekerja dengan mekanisme dan proses yang pasti. Para ahli hukum dengan gagasan idealnya menginginkan hukum bersifat pasti, bisa diprediksi, dan bebas dari hal yang subjektif dengan kata lain hukum harus sangat terprogram, sehingga setiap input yang masuk dan diolah akan

---

<sup>30</sup>*Ibid*, hlm. 13.

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm. 13

menghasilkan output yang pasti dan bisa diprediksi. Oleh karenanya segala sesuatu yang outputnya lain dari pada itu akan dipandang tidak adil<sup>32</sup>.

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Pengawasan

Sehubungan dengan Pengawasan, terdapat beberapa pengertian dan konsep terkait pengawasan. Pengawasan berarti mendeterminasikan apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana. Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan penting dalam hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Menurut Harahap Pengawasan adalah upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dihindari kejadiannya di kemudian hari.<sup>33</sup>

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Menurut Situmorang dan Jusuf lebih luas lagi pengertian pengawasan yang dikemukakan dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “kendali”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Kenyataan dalam praktek sehari-hari bahwa istilah *controlling* itu sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan inipun

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 14.

<sup>33</sup> <http://diskushukum.blogspot.co.id/2016/09/badan-permusyawaratan-desa-dalam-fungsi.html>, di akses tanggal 20 April 2017

telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya sifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti menggerakkan, memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.<sup>34</sup>

Dari beberapa pengertian pengawasan diatas, bahwa pengawasan pada prinsipnya adalah suatu tindakan atau upaya preventif oleh pimpinan atau yang mempunyai kewenangan untuk itu yang dilakukan dengan cara meneliti, mengukur, mengarahkan, menggerakkan, mengevaluasi, memperbaiki dan meluruskan agar sesuai dengan tujuan yang direncanakan dan/atau ingin dicapai.<sup>35</sup>

#### **b. Badan Permusyawaratan Desa**

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa.

Musyawah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil

---

<sup>34</sup> <https://tesisdisertasi.blogspot.co.id/2010/08/pengertian-pengawasan.html>, diakses tanggal 20 April 2017

<sup>35</sup> Ibid, hlm 2



musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa<sup>36</sup>.

### c. Pengelolaan

Pengelolaan merupakan terjemahan dari kata “*management*”, terbawa oleh derasnya arus penambahan kata pungut ke dalam bahasa Indonesia, istilah inggris tersebut lalu di Indonesia menjadi manajemen. Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur, penyetoran dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi-fungsi manajemen. Jadi manajemen itu merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan melalui aspek-aspeknya antara lain *planning, organising, actuating, dan controlling*. Dalam kamus Bahasa Indonesia lengkap disebutkan bahwa pengelolaan adalah proses atau cara perbuatan mengelola atau proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan<sup>37</sup>.

Menurut Suharsimi Arikunta pengelolaan adalah *substantifa* dari mengelola, sedangkan mengelola berarti suatu tindakan yang dimulai dari penyusunan data, merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, sampai dengan pengawasan dan penilaian. Dijelaskan kemudian pengelolaan menghasilkan suatu dan sesuatu itu dapat merupakan sumber penyempurnaan dan peningkatan pengelolaan selanjutnya<sup>38</sup>.

### d. Nagari

Istilah Nagari merupakan penyebutan lain dari Desa di Minangkabau. Hal ini sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

---

<sup>36</sup> Penjelasan UU No 6 tahun 2014

<sup>37</sup> Daryanto, *Kamus Indonesia Lengkap*, Apollo, Surabaya, 1997, hlm 348

<sup>38</sup> Suharsimi arikunta, *Pengelolaan kelas dan siswa*, CV. Rajawali, Jakarta, 1998, hlm 8

tentang Desa yang menyatakan bahwa Penyebutan Desa/ Desa Adat yang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyebutannyadisesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di Daerah setempat, di Minangkabau, Nagari dapat diumpamakan sebagai sebuah Negara Kecil yang di dalamnya terdapat alat-alat perlengkapan nagari yang di sebut Pemerintahan Nagari. Di sini tugasnya adalah mengatur dan mengurus urusan kenagarian termasuk urusan adat yang merupakan masalah kental dalam masyarakat Minangkabau.<sup>39</sup>

Dalam Pasal 1 angka 7 Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Selanjutnya penjelasan UU Nomor 6 tahun 2016 Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai buktikeberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya.

## E. Metode Penelitian

---

<sup>39</sup>Chairul Anwar, 1997, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau*, PT. Rhineka Cipta, Jakarta, hlm. 24

Pada dasarnya metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis. Menurut Soejono Soekanto metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan yang dihadapinya.<sup>40</sup>

Berkaitan dengan itu, maka dalam suatu penulisan agar mempunyai nilai ilmiah, diperlukan dan tetap memperhatikan syarat-syarat metode ilmiah. Soejono Soekanto dan Sri Mamuji mengemukakan, oleh karena penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>41</sup>

Selanjutnya Sumadi Suryabrata mengatakan bahwa ada dua pendekatan untuk memperoleh kebenaran, yaitu pertama pendekatan ilmiah yang menuntut melakukan cara-cara atau langkah-langkah tertentu dengan perurutan tertentu agar dapat tercapai pengetahuan yang benar. Kedua pendekatan non ilmiah yang dilakukan berdasarkan prasangka, akal sehat, intuisi, penemuan kebetulan dan coba-coba dan pendapat otoritas atau pemikiran kritis.<sup>42</sup> Berdasarkan batasan-batasan diatas, dapat dikatakan bahwa yang dimaksud metode penelitian adalah prosedur mengenai cara-cara melaksanakan penelitian kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisa, sampai menyusun laporannya berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala secara ilmiah.

Berkaitan dengan itu dalam penulisan ini peneliti menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

## 1. Jenis Penelitian

---

<sup>40</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6.

<sup>41</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat*, 1985, hlm 8

<sup>42</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm 3.

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yang artinya bahwa penelitian ini termasuk dalam lingkup penelitian yang menggambarkan, menelaah dan menjelaskan secara tepat serta menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori hukum. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan pengawasan pengelolaan keuangan nagari oleh BAMUSdi Kabupaten Agam. Penelitian ini melakukan analitis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.<sup>43</sup>

Penelitian dengan spesifikasi penguraian secara deksriptif analisis dimaksudkan untuk memberi data seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>44</sup> Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang konsep pengelolaan keuangan desa.

## 2. Pendekatan Masalah

Penelitian karya ilmiah berupa tesis ini berjenis penelitian hukum *yuridis empiris*,<sup>45</sup> yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan. Penelitian yuridis empiris adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang mempola. Pendekatan secara yuridis dalam penelitian ini adalah pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum sesuai dengan permasalahan yang ada, sedangkan penelitian empiris adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan empiris dengan jalan terjun langsung keobjeknya. Dengan demikian pendekatan yuridis empiris adalah metode penelitian

---

<sup>43</sup> Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1999, hlm. 63.

<sup>44</sup> Soejono Soekanto, *Op Cit.*, hlm. 10.

<sup>45</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm 47.



hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti, bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat.<sup>46</sup>

### 3. Sumber data

#### a. Data primer

Data ini diperoleh dari penelitian lapangan terutama melalui wawancara bebas terpimpin. Wawancara yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada pihak-pihak yang diwawancarai, terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan pengawasan BAMUS

#### b. Data sekunder

Data ini diperoleh dari bahan kepustakaan. Adapun bahan-bahan hukum yang diperlukan adalah sebagai berikut:

##### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Bahan hukum tersebut terdiri atas: peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, misalnya kajian akademik yang diperlukan dalam pembuatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan daerah; dan putusan hakim.<sup>47</sup> Dalam penelitian ini, digunakan bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan pihak yang berwenang, yaitu:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>46</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op Cit.*, hlm. 14.

<sup>47</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 47.

- c) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara.
- e) Permendagri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa
- f) Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa
- g) Permendagri Nomor 2 tahun 2015 tentang Musyawarah Desa
- h) Permendagri Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan musyawarah desa
- i) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.
- j) Perda Nagari Kabupaten Agam Nomor 12 tahun 2007

2) Bahan hukum sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari: penjelasan maupun petunjuk terhadap data primer yang berasal dari berbagai literatur, majalah, jurnal, rancangan undang-undang hasil penelitian dan makalah dalam seminar yang berkaitan dengan penelitian ilmiah ini.

3) Bahan hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan hukum yang memberikan keterangan atau petunjuk mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum

sekunder misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>48</sup>

#### 4. Populasi dan Sampel

##### a. Populasi

Populasi adalah seluruh unit individu, objek, gejala atau kejadian yang memungkinkan memberikan jawaban atas masalah yang ingin dicari atau diteliti. Populasi dan penelitian ini adalah semua pihak yang terkait terutama dalam pengawasan pengelolaan keuangan desadi Kabupaten Agam (Nagari Tiku Selatan dan Nagari Lasi di Kabupaten Agam).

##### b. Sampel

Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan adalah teknik *purposive sampling*, dimana sampel ditentukan sendiri oleh peneliti dengan maksud agar diperoleh subyek-subyek yang ditunjuk sesuai dengan tujuan penelitian, yaitu Nagari Tiku Selatan dan Nagari Lasi di Kabupaten Agam untuk melihat fungsi BAMUS dalam melakukan pengawasan dalam pengelolaan keuangan desa.

#### 5. Teknik pengumpulan data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data ini adalah dengan dua acara, yaitu:

##### a. Penelitian lapangan (*field research*)

---

<sup>48</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 114.

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan data dengan wawancara. Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka (*face to face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang.<sup>49</sup> Penulis melakukan wawancara bebas yaitu melakukan tanya jawab secara langsung kepada narasumber dan responden tanpa membuat daftar pertanyaan secara terstruktur untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang diperlukan. Pihak-pihak yang menjadi narasumber adalah pihak-pihak yang bisa memberikan data berdasarkan pengetahuannya seperti wawancara dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Nagari (DPMPN), BAMUS (Badan Permusyawaratan Nagari), Pendamping Lokal Desa (PLD) Pemerintahan Nagari, Wawancara dilakukan beberapa kali sesuai dengan kebutuhan penelitian.

b. Penelitian kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan data primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti buku-buku yang berkaitan dengan objek penelitian, hasil-hasil penelitian, hasil-hasil seminar, hasil karya ilmiah para sarjana, jurnal dan tulisan-tulisan lainnya yang berhubungan dengan pokok permasalahan.

## 6. Pengolahan dan analisis data

a. Pengolahan data

---

<sup>49</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 84-85.



Adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap dipakai untuk dianalisis.<sup>50</sup> Dalam penelitian ini setelah berhasil memperoleh memperoleh data yang diperlukan selanjutnya peneliti melakukan pengolahan terhadap data-data tersebut dengan cara editing, yaitu meneliti kembali catatan-catatan, berkas-berkas dan informasi yang dikumpulkan yang mana diharapkan agar dapat meningkatkan mutu reliabilitas data yang akan dianalisis.<sup>51</sup>

#### b. Analisis data

Analisis data sebagai tindak lanjut dari proses pengolahan data untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum. Setelah mendapatkan data-data yang diperlukan maka peneliti melakukan analisis kualitatif, yakni dengan melakukan penelitian terhadap data-data yang didapatkan dengan bantuan literature-literatur atau bahan-bahan terkait dengan penelitian, kemudian ditarik kesimpulan yang dijabarkan dalam bentuk penelitian deskriptif.<sup>52</sup>

### F. Sistematika Penulisan

Untuk terarahnya penulisan tesis ini maka penulis perlu membuat sistematika penulisan

:

#### BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis akan membahas tentang latar belakang dari permasalahan yang akan diteliti yang akan dilanjutkan dengan menjelaskan tentang rumusan masalah, tujuan dan manfaat yang hendak dicapai, kerangka teoritis dan konseptual serta metode yang digunakan dalam

---

<sup>50</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm72

<sup>51</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op Cit.*, hlm. 168-169

<sup>52</sup>Bambang Waluyo, *Op Cit.*, hlm. 77.

penelitian ini, sistematika ini diakhiri dengan penyusunan daftar pustaka sementara.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Menjelaskan tinjauan umum tentang BAMUS, tinjauan umum tentang Pengelolaan keuangan nagari

## **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Menjelaskan pokok permasalahan tentang peranan BAMUS dalam melakukan pengawasan dalam pengelolaan keuangan Nagari, dan bentuk Penguatan BAMUS dalam pengawasan Pengelolaan keuangan Desa, serta faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan BAMUS dalam pengelolaan keuangan nagari

## **BAB IV : PENUTUP**

Pada bab ini berisikan tentang kesimpulan yang akan diambil dari penulisan ini tesis ini dan saran-saran apa yang akan penulis berikan agar penulisan tesis ini bermanfaat hendaknya bagi semua pihak.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

