

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kesatuan yang disebut dengan *eenheidstaat* yaitu negara merdeka dan berdaulat yang pemerintahannya diatur oleh pemerintah pusat. Sistem pelaksanaan pemerintahan negara dapat dilaksanakan dengan cara sentralisasi, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar” dimana kedaulatan negara baik kedalam dan keluar, ditangani pemerintah pusat. Pemegang kekuasaan tertinggi di Negara Republik Indonesia yaitu presiden, kekuasaan yang tidak terbagi dan hanya ada satu pemerintah yang berdaulat sehingga jelas negara kita pada dasarnya menganut asas sentralisasi/sentralistik.¹

Namun karena luasnya daerah-daerah di Negara Indonesia menyebabkan pemerintahan sentralistik tidak begitu efektif, sehingga dalam pelaksanaannya pemerintah menerapkan desentralisasi dalam menjalankan roda pemerintahan, yang membagi-bagi pemerintahan daerah atas beberapa provinsi, kabupaten serta kota maka daerah-daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah tersendiri dengan maksud untuk mempermudah kinerja pemerintah pusat terhadap daerahnya sehingga pemerintahan berjalan lebih efektif. Dalam menjalankan pemerintahan ini dikenal asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana diatur

¹Yayasan lembaga bantuan hukum Indonesia dan AusAID, 2014, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia Jakarta. hlm: 23.

dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “ Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan hal tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, sehingga dalam hal ini menimbulkan suatu hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun disamping itu Pasal 18 B ayat (2) menyebutkan “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”. Hal ini menunjukkan bahwa Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Pada sistem pemerintahan di Indonesia dikenal adanya otonomi daerah dimana otonomi daerah tersebut diberikan kepada masing-masing daerah agar daerah lebih mandiri dalam menjalankan pemerintahannya. Asas yang paling berpengaruh dalam otonomi daerah adalah asas desentralisasi yaitu penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi rakyatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

²Safri Nugraha, dkk, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, CLGS FHUI, Jakarta. hlm: 227.

Salah satu bentuk unit pemerintahan yang terendah di daerah dalam rangka membantu kelancaran pelaksanaan pembangunan daerah adalah desa.³, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Desa atau yang disebut dengan nama lain, telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “dalam territory 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. Namun sekarang keberadaan desa telah ditegaskan dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Amandemen ke IV) yang menyatakan “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”.

Sebelumnya pengaturan tentang desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tepatnya Pasal 371-372, akan tetapi setelah keluar Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka pengaturan tentang desa diatur secara tersendiri sesuai dengan yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan pengertian desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut “Desa adalah

³Afri Yendra, 2014, *Memahami Undang-undang Desa*, Sukabina Press, Batu Sangkar. hlm : 3

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 Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.⁴ 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. Desa merupakan cikal bakal terbentuknya bangsa dan penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Dimulai sejak lahirnya (IGO dan IGOB) pada tahun 1906 pemerintahan desa di Indonesia diatur oleh perundang-undangan tersebut. Namun pada tahun 1965 lahir Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Desapraja yang menggantikan perundang-undangan yang dibuat oleh Belanda (IGO dan IGOB), dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Desapraja menyatakan tidak berlakunya berbagai undang-undang dan peraturan pemerintah

⁴.Daeng Sudirwo, 1981, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahn Desa*, Angkasa, Bandung. hlm: 17

pengganti undang-undang yang sebelumnya mengatur tentang desa, setelah itu keluar Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa pada tanggal 1 Desember 1979. Barulah sesudah 34 tahun merdeka, Indonesia memiliki undang-undang pemerintahan desa yang dibuat oleh negara kita sendiri.

Selain itu sebelumnya dalam sejarah pengaturan desa, telah terdapat pula beberapa pengaturan tentang desa yaitu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang selanjutnya dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan yang terbaru Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli yang berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut dimuka

pengadilan.⁵ Untuk menjalankan otonomi desa, desa perlu persetujuan dari daerah untuk menjalankan otonomi agar tercapainya kemajuan desa yang berdampak pada kemajuan daerah.⁶

Salah satu daerah di Indonesia yaitu Provinsi Sumatera Barat yang memakai nama desa dalam unit pemerintahan terendahnya adalah Kota Pariaman. Kota Pariaman merupakan wilayah pemekaran dari Kabupaten Padang Pariaman yang dibentuk dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2002. Secara geografis Kota Pariaman terletak dipantai barat pulau Sumatera dan berhadapan langsung dengan Samudera Hindia. Kota Pariaman terdiri dari empat kecamatan, yaitu Kecamatan Pariaman Utara, Kecamatan Pariaman Tengah, Kecamatan Pariaman Selatan dan Kecamatan Pariaman Timur⁷. Penyelenggaraan administrasi pemerintahan terendahnya dilaksanakan dalam bentuk kelurahan dan desa. Jumlah kelurahan di Kota Pariaman sebanyak 16 kelurahan sedangkan jumlah desa di Kota Pariaman sebanyak 55 desa. Dengan demikian, penerapan sistem pemerintahan desa lebih banyak diterapkan di Kota Pariaman bila dibandingkan dengan sistem kelurahan. Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat Minangkabau di Kota Pariaman masih tetap eksis, Nagari di Kota Pariaman tidak menjadi penyelenggara administrasi pemerintahan, namun hanyalah sebagai nagari adat yang dikelola dan dipimpin oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN). Nagari adat ini hanya sekedar menunjukkan keberadaan masyarakat hukum ditinjau dari aspek wilayah hukum adat belaka.

⁵ Widjaja, HAW, 2003, *Otonomi Desa*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm : 13

⁶Murtir Jeddawi, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, UII Pers, Yogyakarta. hlm: 58.

⁷<http://riosikumbang.blogspot.co.id/2010/09/deskripsi-wilayah-kota-pariaman.html>.
Diakses tanggal 5 Oktober 2020 jam 20.30 WIB.

Ketika Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mengambil kebijakan menerapkan kembali sistem pemerintahan nagari dengan keluarnya PERDA Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pemerintahan Nagari kebijakan itu hanya berlaku berlaku bagi daerah kabupaten saja. Di daerah kota kebijakan ini tidak diterapkan, penerapan sistem pemerintahan nagari di kota baru diberi ruang ketika Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mencabut PERDA Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 dan menggantinya dengan PERDA Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Dalam Pasal 26 PERDA Provinsi Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007 menyatakan bahwa “Pembentukan pemerintahan nagari di kota dapat dilakukan atas inisiatif masyarakat setempat dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur”. Walaupun secara normatif, peluang untuk menerapkan sistem pemerintahan nagari dapat diterapkan di daerah kota, namun Pemerintah Kota Pariaman tidak menempuh hal tersebut. Hal ini dikarenakan oleh beberapa faktor yang membuat pemerintah Kota Pariaman tidak menerapkannya seperti masyarakat merasa nyaman dengan sistem pemerintahan desa, penyatuan desa-desa kedalam nagari akan menyebabkan berkurangnya alokasi dana yang akan diterima dari pemerintah, walaupun ingin dirubah masyarakat lebih menginginkan sistem kelurahan dengan dasar pertimbangan bahwa masyarakat di Kota Pariaman sudah heterogen dan penerapan sistem pemerintahan nagari akan menimbulkan hilangnya jabatan publik dan lapangan kerja masyarakat yang duduk dalam struktur kelembagaan desa.⁸

⁸Hengki Andora, Agustus 2011 *Desa Sebagai Unit Pemerintahan Terendah di Kota Pariaman*, Makalah, hlm : 30

Desa menjadi salah satu ujung tombak organisasi pemerintah dalam mencapai keberhasilan dari urusan pemerintahan suatu negara. Perihal ini disebabkan pemerintah desa lebih dekat dengan masyarakat sehingga program dari pemerintah lebih cepat tersampaikan. Sebagai salah satu penyelenggara layanan publik diharapkan desa mampu mengembangkan dan mengoptimalkan potensi yang ada di desa dan mengurus segala sesuatu yang sifatnya keadministrasian oleh masyarakat desa. Untuk melaksanakan tugas tersebut diperlukan dukungan sumber daya baik personil, dana maupun peralatan atau perangkat penunjang lainnya. Pemerintah desa sebagai ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah akan berhubungan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat. Karena itu, sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat didukung dan ditentukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bagian dari Pemerintah Desa.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 55 berbunyi “Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tiga fungsi, yaitu (1) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, (2) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan (3) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa”. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk. Pengawasan oleh BPD terhadap pelaksanaan pemerintahan desa yang dipimpin Kepala Desa merupakan tugas BPD. Upaya pengawasan dimaksudkan untuk mengurangi adanya penyelewengan atas kewenangan dan keuangan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Konsistensi BPD dalam melakukan pengawasan terhadap bagaimana suatu program pemerintah, fungsi pemerintahan, peraturan dan keputusan yang telah ditetapkan bersama BPD dilaksanakan oleh Pemerintah Desa. Sikap Kepala Desa yang tidak otoriter dalam menjalankan kepemimpinannya menjadikan BPD mampu melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk mewujudkan adanya pemerintahan yang baik dan berpihak kepada warga. Pengawasan yang dilakukan oleh BPD dapat dilaksanakan salah satunya dengan adanya laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa yang diserahkan oleh Kepala Desa setiap akhir tahun anggaran seperti yang diatur dalam Pasal 27 Point C Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa, yang berbunyi “ memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran”.

BPD merupakan lembaga desa yang mempunyai kedudukan sejajar dengan Kepala Desa dan menjadi mitra Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terealisasi berdasarkan pengamatan BPD sering diikutsertakan dan didengarkan apa yang menjadi aspirasi dan masukannya. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, BPD berfungsi sebagai pengawasan kinerja pemerintahan desa, fungsi ini sangat penting guna memastikan program yang telah disepakati bersama dapat dijalankan dengan baik sesuai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, namun demikian pelaksanaan pengawasan ini sebaiknya dikembangkan dengan prinsip semangat kebersamaan untuk memajukan dan membangun desa sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Kesetaraan dan kemitraan perlu lebih dikedepankan dan dikembangkan, selalu mengedepankan kepentingan masyarakat dari pada kepentingan kelompok,

golongan apalagi perorangan tertentu. Pengawasan BPD sangat baik bila dibarengi solusi. Kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan di desa pun harus siap dikritisi sepanjang dalam konteks perbaikan. Sejalan dengan hal tersebut pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa terhadap Kepala Desa selaku penyelenggara pemerintah desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 48 Point C menyebutkan “Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran”, serta dalam Pasal 51 ayat (1) berbunyi “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 bulan setelah berakhirnya tahun anggaran”.

Menurut Siagian, pengawasan adalah proses pengamatan terhadap seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁹ Pengawasan ini sangat berperan penting dalam suatu organisasi dalam mengevaluasi kinerja yang direncanakan. Sedangkan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Desa berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) adalah peraturan desa yang memuat sumber- sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran desa dalam kurun waktu satu tahun. APBDes terdiri atas

⁹ Siagian, 2013, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta. hlm : 30

bagian pendapatan Desa, belanja Desa dan pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APBDes setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Mekanisme Pengawasan Oleh BPD yaitu Pengawasan APBDes dilakukan oleh masyarakat melalui BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dan pemerintah di atasnya, setiap tahun akan dilakukan pengawasan sistem. Pemerintah, akan melakukan pengawasan dalam penetapan anggaran, evaluasi anggaran dan pertanggung jawaban anggaran. Selain itu, ada juga audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa semua penyelenggara anggaran itu setiap akhir tahun. Meskipun Pemerintah telah meyakinkan agar masyarakat tidak khawatir mengenai penyelewengan dana desa tersebut tetapi dengan adanya fakta bahwa banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi bukan tidak mungkin kalau ladang korupsi itu akan berpindah ke desa-desa. Masyarakat desa sangat berharap agar BPD bisa menjalankan fungsinya untuk mengawasi penggunaan dana desa tersebut. Sebagaimana yang diatur dalam Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa, Pada Pasal 32 point J berbunyi “ Badan Permusyawaratan Desa bertugas melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa” serta Pasal 32 Point K Berbunyi “Badan Permusyawaratan Desa bertugas melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa” dan Pasal 48 ayat (1) berbunyi “BPD melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa” dan pada ayat (2) berbunyi “evaluasi laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan evaluasi atas kinerja Kepala Desa selama 1 tahun anggaran”.

Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa turut menentukan keberhasilan dalam pembangunan desa, apalagi dengan adanya transfer dana desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang masuk dalam kelompok pendapatn APBDes bagi masing – masing desa yang berjumlah milyaran rupiah. Peran BPD sangat dibutuhkan dalam mengawal dana desa agar dana desa ini dapat dimanfaatkan sejalan untuk pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu BPD juga berperan untuk mengawasi dana desa agar tidak terjadi penyelewengan dari oknum – oknum yang tidak bertanggungjawab. Melihat dana desa yang jumlahnya tidak sedikit, tentu BPD harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik sebagai lembaga yang dipercaya untuk mewakili masyarakat desa. Sehingga BPD setiap tahun harus selalu mengingatkan Kepala Desa untuk wajib menyerahkan laporan penyelenggaraan pemerintahannya sesuai dengan aturan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Laporan Kepala Desa, pada Pasal 8 ayat (1) berbunyi “ Laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa akhir tahun anggran disampaikan oleh Kepala Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa secara tertulis paling lambat 3 bulan setelah berakhir tahun anggaran”.

Implementasi dari Permendagri Nomor 46 Tahun 2016 tepatnya Pasal 8 ayat (1) tersebut, di Kota Pariaman Walikota selaku kepala daerah telah mengeluarkan Perwako Nomor 1 Tahun 2018 tentang Badan Permusyawaratan Desa, dengan tujuan sebagai pedoman bagi Badan Permusyawaratan Desa untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa yang dijalankan Kepala Desa yakni mencegah terjadinya hal-hal yang tidak sesuai

dengan aturan yang berlaku dalam penyelenggaraan pemerintah desa oleh setiap Kepala Desa yang ada di Kota Pariaman.

Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dititikberatkan pada proses penyelenggaraan Pemerintah Desa yang responsif. Sehingga diharapkan terjadinya penyelenggaraan pemerintah yang mengedepankan pemerintah yang aspiratif dan bertanggungjawab demi kemajuan, kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diwujudkan dengan adanya pembentukan tata tertib BPD, pembuatan Perdes bersama dengan Pemerintah Desa, pengangkatan dan pemberhentian kepala desa serta melakukan pengawasan terhadap kebijakan desa, kelembagaan desa, keuangan desa serta kekayaan desa. Kinerja BPD dalam pelaksanaan otonomi desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat.

Menurut Perwako Pariaman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Badan Permusyawaratan Desa, Pasal 1 ayat (8) “Badan Permusyawaratan Desa yang disingkat BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”. BPD adalah Lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang berfungsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam Pasal 58 huruf E menyebutkan “BPD mempunyai wewenang meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa”, sehingga apapun kegiatan yang dilaksanakan oleh Kepala Desa harus diketahui oleh BPD sebagai wakil dari masyarakat desa.

Di Naras I terdapat beberapa program-program desa yang ingin dilaksanakan sebagaimana yang telah direncanakan dalam RPJMDesa dijabarkan dalam RKPDesa dan dilaksanakan melalui APBdesa, program tersebut dibagi dalam beberapa bidang yakni bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, bidang pelaksanaan pembangun desa, bidang pembinaan kemasyarakatan, bidang pemberdayaan masyarakat dan bidang penanggulangan bencana, darurat dan mendesak desa, maka dibutuhkan laporan yang jelas dari kepala desa kepada BPD dalam rangka evaluasi kegiatan-kegiatan yang ada di desa sehingga terarah sesuai dengan maksud dan tujuannya masing-masing. Menurut Perwako Pariaman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah Pasal 1 ayat (13) yang dimaksud dengan “laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa yang selanjutnya disingkat LKPPD adalah laporan Kepala Desa kepada BPD atas capaian pelaksanaan tugas Kepala Desa dalam 1 tahun anggaran”.

Sedangkan dari kenyataan dilapangan, Penulis menemukan bahwa dalam penyerahan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa kepada badan permusyawaratan desa yang dilakukan oleh Kepala Desa masih belum efektif dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada seperti laporan anggaran tahun 2018 dan laporan anggaran tahun 2019 baru diserahkan pada tahun 2020 secara bersamaan setelah Kepala Desa membuat surat perjanjian untuk menyerahkan laporannya kepada badan permusyawaratan desa karena telah berkali-kali diminta namun tidak kunjung diberikan, sedangkan didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yaitu PP No 43 Tahun 2014 yang telah diubah menjadi PP No. 47 Tahun 2015 Tentang Desa, Permendagri Nomor 46 Tahun 2016 tentang Laporan Kepala Desa, Permendagri

Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa dan Perwako Pariaman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Badan Permusyawaratan Desa, secara tertulis mewajibkan kepala desa dalam waktu paling lama 3 bulan disetiap akhir tahun anggaran wajib menyerahkan laporan penyelenggaraan pemerintah desa kepada badan permusyawaratan desa sebagai bahan dalam melakukan fungsi pengawasan oleh Badan Permusyawaratan Desa.¹⁰

Selanjutnya juga berdasarkan observasi awal yang dilakukan Penulis diketahui bahwa masih banyaknya keluhan dari masyarakat Desa Naras 1 terkait dengan fungsi pengawasan dari BPD yakni Pengawasan BPD itu masih lemah. Ini juga disampaikan oleh Bpk.Zarman selaku Niniak Mamak Desa Naras 1 bahwa sannya pengawasan dari BPD itu masih lemah. Hal itu bisa dilihat bahwa BPD selama 2 tahun anggaran yang telah berjalan tidak menerima laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa disetiap akhir tahun anggaran yang merupakan kewajiban kepala desa walaupun BPD telah memintanya berkali-kali namun tidak kunjung dipenuhi oleh pemerintah desa, hal ini mengindikasikan adanya kelemahan dari Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban masing-masing dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik.

Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintah desa disetiap akhir tahun anggaran yang diberikan oleh pemerintah desa kepada Badan Permusyawaratan Desa merupakan suatu hak yang harus diterima oleh Badan Permusyawaratan Desa serta kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Kepala Desa tanpa terkecuali dalam rangka mewujudkan jalannya pemerintahan desa yang baik sesuai dengan yang telah diatur dalam aturan perundang-undangan.

¹⁰ Hasil wawancara dengan Justimar Anton, Ketua BPD Desa Naras I Kecamatan Pariaman Utara Kota Pariaman, pada tanggal 25 April 2021, pukul 10.00 WIB.

Dari penjelasan diatas, maka Penulis tertarik untuk membahasnya dalam sebuah penelitian yang terkait pada tanggung jawab kepala desa kepada badan permusyawaratan desa dalam memberikan laporan kinerja tahunan disetiap akhir tahun anggaran di Desa Naras I Kota Pariaman dengan memberikan judul: **“PENYERAHAN LAPORAN KETERANGAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DESA KEPADA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA BERDASARKAN TAHUN ANGGARAN DI DESA NARAS 1 KOTA PARIAMAN”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka Penulis mengemukakan beberapa permasalahan yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyerahan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Naras 1 Kota Pariaman?
2. Bagaimana pembinaan dan pengawasan di Desa Naras 1 terkait laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa?
3. Bagaimana bentuk upaya yang dilakukan oleh Badan Permasyarakatan Desa terhadap laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa yang terlambat diserahkan?

C. Tujuan penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses penyerahan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Naras 1 Kota Pariaman.

2. Untuk mengetahui pembinaan dan pengawasan di Desa Naras 1 terkait laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. Untuk mengetahui bentuk upaya yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa terhadap laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa yang terlambat diserahkan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bukan hanya bagi Penulis namun juga diharapkan bermanfaat bagi pihak-pihak yang memerlukan data maupun pengetahuan yang berkaitan dengan materi penelitian. Adapun manfaat dari penelitian yang dilakukan oleh Penulis adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis
 - a. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi Penulis dan mahasiswa hukum khususnya mengenai tanggung jawab Kepala Desa dalam menyerahkan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran di Desa Naras I kota Pariaman.
 - b. Penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara, hasil penelitian bisa menambah literatur dalam memperluas pengetahuan Hukum Administrasi Negara pada masyarakat.
 - c. Penulisan ini sebagai pedoman awal bagi penelitian yang ingin mendalami masalah ini lebih lanjut.

2. Secara praktis

- a. Mengaplikasikan ilmu yang diperoleh di Perguruan Tinggi untuk kemajuan masyarakat dalam bidang hukum.
- b. Penulisan ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan dan pedoman bagi pihak-pihak seperti aparat desa, Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat yang nantinya berhubungan dengan persoalan-persoalan tanggung jawab Kepala Desa dalam menyerahkan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran di Desa Naras I Kota Pariaman.

E. Metode Penelitian

Dalam rangka melengkapi dan menyempurnakan penulisan yang akan dilakukan, maka Penulis melaksanakan penelitian guna mendapatkan data yang konkret untuk dijadikan bahan penulisan dan dalam melakukan penelitian ini, Penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1. Metode pendekatan masalah dan sifat penelitian.¹¹

a. Pendekatan Masalah

Dalam melakukan penelitian ini metode pendekatan yang Penulis gunakan adalah yuridis sosiologis yaitu pendekatan yang dilakukan melalui penelitian yang menekankan pada aspek hukum yang ada dan dihubungkan dengan kenyataan-kenyataan yang ada dilapangan (Peraturan Perundang-undangan) yang dilaksanakan pada institusi berkenaan (Kantor Desa Naras I Kota Pariaman, Badan

¹¹Soemitro dalam Soejono & Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta. Hlm : 56

Permusyawaratan Desa Naras I Kota Pariaman) dengan pokok dari masalah yang ditemui dalam penelitian.

b. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹² Keadaan yang digambarkan dalam penelitian ini adalah mengenai tanggung jawab Kepala Desa dalam menyerahkan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran di Desa Naras I Kota Pariaman.

2. Sumber data dan jenis data

a. Sumber Data

1) Library Research

Library Research atau penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada, terkait dengan pokok pembahasan. Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Toko Buku di Kota Padang serta literatur pribadi Penulis yang terkait dengan penelitian tersebut.

¹²Amiruddin & Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.hlm: 25

2) *Field Research*

Field Research atau penelitian lapangan yaitu sumber data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan di lapangan. Berdasarkan topik yang Penulis angkat maka penelitian lapangan dilakukan pada Kantor Desa Naras I Kota Pariaman dan Badan Permusyawaratan Desa Naras I Kota Pariaman.

b. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer ini diperoleh melalui penelitian lapangan (*Field Research*) yaitu Kantor Desa Naras I Kota Pariaman dan Badan Permusyawaratan Desa Naras I Kota Pariaman.

2) Data Sekunder

Diperoleh dari literatur yang didapat dari perpustakaan yang terdiri dari berbagai buku-buku atau referensi-referensi dan studi dokumen-dokumen melalui penelusuran pustaka (*library research*) yang dapat mendukung penulisan ini dan hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan yang meliputi:

a) Bahan hukum primer

Bahan hukum ini pada dasarnya berbentuk himpunan peraturan perundangan-undangan yang berkaitan dengan judul dan perumusan masalah yang dipecahkan. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini:

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

2. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 yang telah diubah menjadi PP Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 46 Tahun 2016 tentang Laporan Kepala Desa.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.
7. Peraturan Walikota Pariaman (PERWAKO) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Badan Permusyawaratan Desa.
8. Peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terkait dengan penelitian yang dilakukan, yaitu hasil penelitian hukum dan teori-teori hukum dan pendapat-pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai seperti:

- 1) Berbagai literatur yang relevan.
- 2) Hasil-hasil penulisan.
- 3) Teori-teori dan pendapat ahli hukum.

4) Berbagai media yang dapat dijadikan data dan memberikan referensi terhadap penulisan ini seperti: internet, perpustakaan, dan lain-lain.

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum ini pada dasarnya memberikan penjelasan atas berbagai istilah yang digunakan, baik yang terdapat dalam peraturan-peraturan sebagaimana dikemukakan, maupun istilah asing yang digunakan oleh para ahli. Bahan hukum tersier ini dapat berupa; kamus umum baik kamus Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris dan Bahasa Belanda maupun kamus bahasa hukum serta *browsing* internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan untuk penulisan yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian.¹³

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Dalam hal ini, Penulis mempelajari dokumen-dokumen yang terdapat pada Kantor Desa Naras I Kota Pariaman dan Badan Permusyawaratan Desa Naras I Kota Pariaman yaitu dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Wawancara

Dalam hal ini, Penulis melakukan tanya jawab dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Naras I Kota Pariaman terkait laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa serta Ketua dan Sekretaris Badan Permusyawaratan Desa Naras I Kota Pariaman

¹³*Ibid*

terkait kepada fungsi Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Pada pelaksanaan wawancara ini, Penulis menggunakan wawancara semi terstruktur dimana setiap pertanyaan akan disiapkan oleh Penulis dan nantinya akan timbul pertanyaan yang baru setelah responden memberikan jawaban.

4. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, dalam skripsi ini pengolahan data dilakukan dengan cara *Editing*, yakni pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya. *Editing* juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa datanya akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik dan data tidak berupa angka-angka tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang Penulis peroleh dilapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan

data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab sehingga menjadi karya ilmiah atau skripsi yang baik.

F. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan memberikan gambaran singkat dari seluruh isi penelitian ilmiah dalam hal ini penulisan proposal. Sistematika penulisan ini bertujuan memudahkan pembaca dalam memahami proposal ini. Sistematika penulisan ini dibagi menjadi 4 (empat) BAB, antara lain :

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang pengantar dalam sebuah penulisan skripsi , seperti latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini disajikan tentang pengertian-pengertian hukum, teori-teori hukum yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat umum dan berkaitan dengan suatu masalah hukum yang di bahas.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan hasil dari penelitian bagaimana akibat hukum dan kendala yang terjadi terhadap Kepala Desa yang tidak menyerahkan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran di Desa Naras 1 Kota Pariaman.

BAB IV : KESIMPULAN

Pada bab ini, mengurai tentang kesimpulan dari fakta dan analisa dari bab-bab sebelumnya serta saran yang dapat diberikan terhadap hasil dari penelitian yang ditemukan.

