

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Kajian Relevan

Penelitian ini relevan dengan penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu dengan berbagai subyek penelitian, berikut penelitian yang relevan:

**Tabel 2.1 Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu**

No	Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Judul : Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 di Desa Pulau Rambai Kecamatan Kampa, ditulis oleh Fitri Ayu Lestari pada tahun 2020.	Meneliti tentang BPD dan analisis data secara kualitatif deskriptif	1. Fokus dengan fungsi BPD sedang penelitian ini tentang peran BPD dalam melakukan pengawasan 2. jenis penelitian hukum sosiologi sedang penelitian ini hukum yuridis empiris
2.	Juduk : Analisis Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Peran Bpd Dalam Membentuk Badan Usaha Milik Desa Di Desa Pematang Benteng Kabupaten Indragiri Hulu, ditulis oleh M.Ikhsan Nur Rahman pada Tahun 2021.	Meneliti tentang BPD dan analisis data secara kualitatif deskriptif	1. Fokus dengan peran BPD dalam membentuk badan usaha milik desa sedang penelitian ini tentang peran BPD dalam melakukan pengawasan 2. Jenis penelitian hukum sosiologi sedang penelitian ini hukum yuridis empiris
3.	Judul : Kinerja Bpd Dalam Mengimplementasikan Peraturan Mendagri Nomor 110 Tahun 2016 Di Desa Salarri Kecamatan Limboro Kabupaten Polewali Mandar. <i>Mitzal</i> , ditulis oleh Rizaldy, I., Hannan, S., dan Khalik, A. pada tahun 2021.	Meneliti tentang BPD dan analisis data secara kualitatif deskriptif	1. Fokus dengan kinerja BPD dalam Mengimplementasikan Peraturan Mendagri Nomor 110 Tahun 2016 sedang penelitian ini tentang peran BPD dalam melakukan pengawasan 2. Jenis penelitian hukum sosiologi sedang penelitian ini hukum yuridis empiris

## 2.2 Kajian Teori

### 2.2.1 Teori Pemerintahan Desa

Menurut Undang-Undang Desa No.6 tahun 2014 Pasal 1 ayat 1 “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”. Desa merupakan pemerintahan yang paling terendah dalam hierarki pemerintahan yang ada dan didalam sebuah pemerintahan desa yang menyelenggarakan pemerintahan desa atau juga disebut perangkat desa.

Kekuasaan pemerintahan desa sepenuhnya dilimpahkan pada pemerintah desa yang disebut otonomi daerah. Menurut Sugiman (2018) Otonomi daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban daerah untuk mengatur serta mengurus daerahnya sendiri sesuai perundang-undangan yang masih berlaku. Menurut Arthur Mass dalam pattipawae (2019), terdapat dua hal terkait dengan pembagiankekuasaan, yaitu *capital division of power* sebagai pembagiankekuasaan secara horizontal atau yang sering dipersamakan denganpemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *areal division of powers* ebagai pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian danpemisahan tergantung pada prinsip-prinsip yang dianut dalam landasanhukum suatu negara. Kekuasaan pemerintahan diartikan sebagai *total*

*capacity to govern which is or can be exercised by a given political community.* Kekuasaan pemerintahan ini dapat dibagi di antara badan-badan resmi di pusat pemerintahan dan di antara wilayah dengan cara yang berbeda-beda.

Teori Pembagian Wilayah dalam Negara Kesatuan Asas yang terdapat dalam negara kesatuan adalah bahwa urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sedemikian rupa sampai pada urusan-urusan tertentu badan pemerintah yang satu tidak dibenarkan mencampuri urusan-urusan badan pemerintah yang lainnya. Jadi urusan-urusan negara kesatuan merupakan satu kesatuan yang bulat, karena jabatan-jabatan dalam organisasi negara yang bersifat kekuasaan tertinggi atau urusan-urusan negara berada pada pemerintah pusat.

Pemerintahan desa merupakan yang menyelenggarakan pemerintahan desa yang dibantu oleh fitur desa sebagaimana yang sudah dipaparkan, serta dibantu oleh Tubuh Permusyawaratan Desa selaku pengawas dalam melaksanakan serta mengendalikan warga setempat bersumber pada asal usul serta adat istiadat yang terdapat di wilayah tiap- tiap yang sudah diakui oleh system pemerintahan republik Indonesia serta Undang- undang dasar republik Indonesia tahun 1945. fitur pemerintah wilayah, pemerintah desa di atur dalam undangundang Nomor. 6 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa serta peraturan Pemerintah wilayah. Keduanya mengendalikan penyelenggaraan Pemerintah Desa, salah satunya merupakan lembaga-lembaga penyelenggaraan Pemerintah Desa. Pemerintah desa selaku pemegang mandat penyelenggaraan

dalam melaksanakan tugas Pemerintahan desa sepatutnya mematuhi ketentuan serta hukum yang terdapat dalam melaksanakan tugasnya serta tertib dalam penyelenggaraan, keterbukaan

### 2.2.2 Teori Perundang-Undangan

Hans Kelsen dikenal dengan teorinya tentang Hierarki Norma Hukum (*Stufenbau Theory-Stufenbau des Recht*). Menurutnya, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*) (Maria, 2017). Selanjutnya, Hans Nawiasky, menyempurnakan *Stufenbau Theory* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

*Staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai

syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi, maka terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Teori jenjang norma hukum (*die theorie von stufenufbau der rechtsordnung*) merupakan pencerminan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia.

Secara kontekstual dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga asas mendasar (Jazim, 2012). Adapun tiga asas sebagaimana dimaksud antara lain asas *lex superior de rogat lex inferior*, *lex specialist derogat lex generalis*, *lex posterior de rogat lex priori*. Berdasarkan studi ilmu hukum tiga asas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahami konstruksi hukum perundang-undangan di Indonesia secara detail dapat dijelaskan bahwa:

1. *Asas lex superior de rogat lex inferior*, peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.

2. *Asas lex specialist derogat lex generalis*, peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
3. *Asas lex posterior de rogat lex priori*, peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama.

Secara yuridis, di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta keharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setara (Satjipto, 2006). Dalam hal ini, peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang hierarkinya berada pada tingkatan terbawah, dalam pembentukannya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi.

### **2.3 Tinjauan Umum Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah badan Permusyawaratan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan

pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Widjaja, 2019). 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 (UU No. 6 tahun 2014).

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU Desa, definisi 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. Adapun, untuk menjadi calon Anggota BPD harus memenuhi persyaratan (berdasarkan peraturan menteri dalam negeri nomor 110 tahun 2016) sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat pemerintah desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa;

g. wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis; dan h. bertempat tinggal di wilayah pemilihan.

Syarat yang ketujuh mengandung syarat representatif, yakni keterwakilan dalam suatu wilayah secara demokratis melalui proses pemilihan secara langsung atau musyawarah perwakilan dengan menjamin keterwakilan perempuan dalam rangka untuk menggali, menampung, mengelola, dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Lebih lanjut, UU Desa mengatur limitatif kekuasaan BPD, antara lain masa keanggotaan selama 6 (enam) tahun, Anggota BPD dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. 5) Kemudian, terkait dengan susunan keanggotaan BPD, yaitu beranggotakan minimal 5 (lima) orang dan maksimal 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota. Adapun, Pimpinan BPD terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris, yang dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diadakan secara khusus.

Beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Badan BPD adalah lembaga yang berada di pemerintahan desa yang berfungsi untuk mewakili masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi membangun desa. Pelaksanaan pemerintahan desa tidak dilakukan oleh pemerintah sendiri. Pemerintah desa dibantu BPD dalam menjalankan pemerintahan. BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi



dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Kedudukan BPD dengan pemerintah desa adalah sejajar. Sehingga antara BPD dengan pemerintah desa tidak bisa saling menjatuhkan. Sebab kepala desa tidak mempunyai hak untuk memberhentikan kepala desa. Hubungan kerja antara BPD dengan pemerintah desa adalah kemitraan yang sifatnya konsultatif dan koordinatif (Pambudi dan Astrika, 2014).

Kedudukan BPD dalam pemerintahan desa adalah sebagai penyelenggara pemerintahan desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD mempunyai wewenang untuk membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa, membentuk panitia pemilihan kepala desa, menyusun tata tertib BPD.

Peran BPD dalam proses penyusunan peraturan desa dilakukan melalui musyawarah mufakat. Peraturan desa adalah peraturan perundang undangan yang dibuat oleh Kepala Desa bersama dengan BPD. Tahap penyusunan peraturan desa adalah diawali pembuatan rancangan peraturan desa. Penyusunan rancangan harus memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Disinilah peran BPD dalam hal menggali dan menghimpun aspirasi masyarakat harus dilakukan secara mendalam. Setelah rancangan selesai selanjutnya dibahas dalam musyawarah desa yang dihadiri oleh Kepala Desa, BPD, Perangkat Desa, Tokoh masyarakat, Tokoh agama, LKMD. Setelah dilakukan pembahasan dan menemukankta sepakat maka peraturan

desa bisa ditetapkan. Penetapan dilakukan oleh Kepala Desa dengan persetujuan dari BPD (Pambudi dan Astrika, 2014).

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. Konsentrasi BPD dalam melakukan pengawasan terhadap bagaimana suatu program pemerintah, fungsi pemerintahan, peraturan dan keputusan yang telah ditetapkan bersama BPD yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa, terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang hak, kewajiban, fungsi, dan wewenang BPD yaitu:

1. Pasal 55, BPD mempunyai fungsi:
  - a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
  - b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
  - c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.
2. Pasal 57, Persyaratan calon anggota BPD adalah:
  - a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  - b. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta

mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;

- c. Berusia paling rendah 20 tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD.

3. Pasal 58, keanggotaan BPD:

- a. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa .
- b. Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.
- c. Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

4. Pasal 60, Badan Permusyawaratan Desa menyusun peraturan tata tertib Badan Permusyawaratan Desa.

5. Pasal 61 dan 62, BPD dan anggota BPD berhak :

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;

- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- d. Mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- e. Mengajukan pertanyaan;
- f. Menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- g. Memilih dan dipilih; dan
- h. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Selain itu BPD juga memiliki anggota BPD yang memiliki fungsi untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur, serta sesuai dengan rencana yang telah disetujui bersama-sama dengan kepala desa. Selain melaksanakan tugas serta fungsinya, BPD juga memiliki hak serta kewajiban yang harus dilaksanakan. Adapun fungsi-fungsi yang dijalankan oleh BPD dirinci sebagai berikut :

- a. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi yang dijalankan oleh BPD yaitu untuk membuat dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Peraturan tersebut dirumuskan dan disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat desa serta untuk kepentingan masyarakat setempat. Adapun peraturan desa yang disusun digunakan sebagai produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam

rangka menjalankan pemerintah desa. Hal tersebut diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 55 huruf a menyebutkan bahwa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.

b. Fungsi Pengawasan

Adapun fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh BPD adalah untuk mencapai tujuan dalam rangka mensejahterakan masyarakat desa yang mendapatkan dukungan dari unsur lain. Dengan adanya Undang-Undang No 6 Tahun 2014 pasal 55 huruf c menyebutkan salah satu fungsi dari BPD yaitu melaksanakan pengawasan kinerja kepala desa, serta ditambahkan dalam pasal 66 huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan salah satu hak dari BPD adalah mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan desa kepada pemerintah desa. Hal ini dijelaskan dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 46 bahwa pengawasan terhadap kinerja kepala desa dilakukan melalui perencanaan kegiatan pemerintah desa, pelaksanaan kegiatan dan pelaporan penyelenggaraan pemerintah desa. Bentuk dari pengawasan Badan Permusyawaratan Desa berupa monitoring dan evaluasi.

Dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa pada pasal 52 yaitu :

- a. BPD melakukan pengawasan melalui monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas kepala desa.
- b. Monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan penyelenggaraan Pemerintahan desa.

Dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 52 BPD melakukan pengawasan melalui monitoring dan evaluasi dan yang harus dimonitoring dan evaluasi adalah perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Di dalam Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terdapat di dalam fungsi Pengawasan yang terdiri dari monitoring dan evaluasi. Di dalam monitoring dan evaluasi terhadap perencanaan dalam mengawasi pemerintahan desa. Dalam Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adapun yang harus di monitoring seperti dalam pelayanan administrasi dan peningkatan dan penambahan fasilitas umum dan penyelenggaraan pemerintahan desa yang harus di monitoring dan kemudian dievaluasi yang diatur di dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Adapun beberapa hal yang di monitoring oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah :

- a. Mengkaji apakah kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan rencana.

- b. Mengidentifikasi masalah yang timbul agar langsung dapat diatasi.
- c. Melakukan penilaian apakah pola kerja dan manajemen yang digunakan sudah tepat untuk mencapai tujuan proyek.
- d. Mengetahui kaitan antara kegiatan dengan tujuan untuk memperoleh ukuran kemajuan
- e. Menyesuaikan kegiatan dengan lingkungan yang berubah, tanpa menyimpang dari tujuan.

Dalam pasal 47 yaitu :

Hasil pelaksanaan pengawasan kinerja Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1) menjadi bagian dari laporan kinerja BPD. Dan kemudian di evaluasi yang diatur dalam asal 48 yaitu :

1. BPD melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
2. Evaluasi laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan evaluasi atas kinerja Kepala Desa selama 1 (satu) tahun anggaran.
3. Pelaksanaan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip demokratis, responsif, transparansi, akuntabilitas dan objektif.
4. Evaluasi pelaksanaan tugas Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
  - a. Capaian pelaksanaan RPJM Desa, RKP Desa dan APBDesa;
  - b. Capaian pelaksanaan penugasan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota;

- c. Capaian ketaatan terhadap pelaksanaan tugas sesuai peraturan perundang-undangan; dan
  - d. Prestasi Kepala Desa.
5. Pelaksanaan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari laporan kinerja BPD. Ditambahkan dalam Pasal 49 yaitu :

a. Melakukan evaluasi LKPPD (Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa) paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak LKPPD (Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa) diterima.

b. Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud ada ayat (satu) BPD dapat :

- 1) Membuat catatan tentang kinerja kepala desa.
- 2) Meminta keterangan atau informasi.
- 3) Menyatakan pendapat dan
- 4) Memberi masukan untuk penyiapan bahan musyawarah desa

4. Dalam hal ini, kepala desa tidak memenuhi permintaan BPD sebagaimana dimaksud ada ayat (dua), huruf b, BPD tetap melanjutkan proses penyelesaian evaluasi LKPPD dengan memberikan catatan kinerja Kepala Desa.

Evaluasi LKPPD menjadi bagian dari laporan kinerja BPD yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya yang menjembatani penghubung antar kepala desa dengan masyarakat desa juga

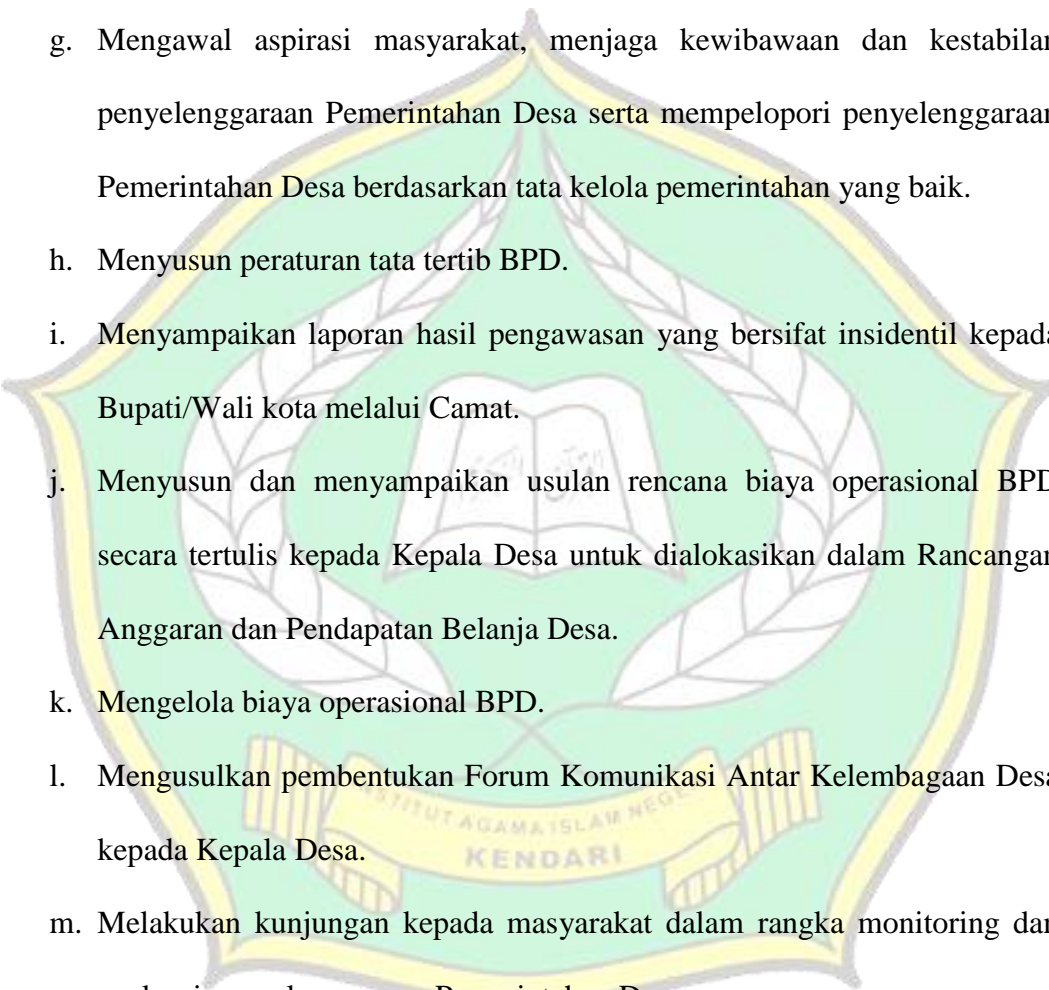


memiliki fungsi utamanya yaitu fungsi representasi. Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 36 yaitu :

1. BPD menyalurkan aspirasi masyarakat dalam bentuk lisan dan atau tulisan.
2. Penyaluran aspirasi masyarakat dalam bentuk lisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti penyampaian aspirasi masyarakat oleh BPD dalam musyawarah BPD yang dihadiri Kepala Desa.
3. Penyaluran aspirasi masyarakat dalam bentuk tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti penyampaian aspirasi melalui surat dalam rangka penyampaian masukan bagi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, permintaan keterangan kepada Kepala Desa, atau penyampaian rancangan Peraturan Desa yang berasal dari usulan BPD.

Selain tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa juga memiliki beberapa wewenang yang diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa dalam Pasal 63 yaitu :

- a. Mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi.
- b. Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan tertulis.
- c. Mengajukan rancangan Peraturan Desa yang menjadi kewenangannya.
- d. Melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa.

- 
- e. Meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa.
  - f. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
  - g. Mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta memelopori penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik.
  - h. Menyusun peraturan tata tertib BPD.
  - i. Menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati/Wali kota melalui Camat.
  - j. Menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada Kepala Desa untuk dialokasikan dalam Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa.
  - k. Mengelola biaya operasional BPD.
  - l. Mengusulkan pembentukan Forum Komunikasi Antar Kelembagaan Desa kepada Kepala Desa.
  - m. Melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Kewenangan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa tidak lepas dari Peraturan Menteri dalam Negeri, dimana kewenangan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa memiliki pengaruh besar terhadap susunan dalam pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa

menjadi salah satu wakil dari suara masyarakat desa yang diharapkan dapat menyampaikan aspirasi masyarakat agar terciptanya kesejahteraan masyarakat serta wewenang dalam pengawasan yang bersifat transparan.

Sehubungan dengan fungsi BPD untuk menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang BPD pasal 31 huruf a, b, dan c menyatakan bahwa BPD membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan desa bersama dengan kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan melaksanakan pengawasan kinerja kepala desa. status BPD dalam pembentukan rancangan peraturan desa, BPD turut dalam membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa yang diajukan BPD dan atau kepala desa. selain turut dalam pembahasan dan menyepakati rancangan peraturan desa, BPD juga memiliki peran untuk mengawasi kinerja kepala desa. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 46 Ayat 2 huruf a,b dan c menjelaskan bahwa pelaksanaan pengawasan yang dimaksud adalah perencanaan kegiatan pemerintah, pelaksanaan kegiatan dan pelaporan penyelenggaraan pemerintah desa. Adapun bentuk pengawasan terhadap kinerja kepala desa yaitu berupa monitoring dan evaluasi. Pelaksanaan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa dilaksanakan langsung oleh BPD dan evaluasi dilaksanakan merupakan kinerja dari kepala desa selama satu tahun anggaran.

## 2.4 Tinjauan Umum Pemerintah Desa

Desa menurut Widjaja (2003) yaitu bahwa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. 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.

Desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Kepala desa dipilih secara langsung oleh, dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Pemerintahan Desa telah diterbitkan sebagai tindak lanjut dari undang-undang desa. Pemerintahan desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.

Tugas dan fungsi kepala desa, kepala desa berkedudukan sebagai kepala pemerintahan desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan ke-masyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Merujuk pada Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Pemerintahan Desa, untuk melaksanakan tugasnya, kepala desa memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pemerintahan desa, seperti tata praja pemerintahan, penetapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembina ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan, dan pengelolaan wilayah;
2. Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana perdesaan dan pembangunan bidang pendidikan kesehatan;
3. Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan;
4. Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna;

Kesadaran kepala desa sebagai pimpinan pemerintah desa atau aktor dalam menjalankan kepemimpinan pemerintah desa menjadi ujung tombak pelaksanaan dan terlaksananya pembangunan serta pengembangan

kesejahteraan masyarakat desa (Case dan Anthony, 1976). Tugas pemerintah desa sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah harus memerankan tugas pemerintah desa yang dimaksud. Ada beberapa peran pemerintah desa sebagai pelaksanaan pemerintahan desa sebagai berikut:

1. Dalam pengelolaan keuangan desa tidak tertulis dan dijelaskan dalam undang-undang desa.
2. Peranan pemerintah desa menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.
3. Peranan pemerintah desa untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam menciptakan ketertiban dan keamanan masyarakat.
4. Peranan pemerintah desa untuk pemberdayaan masyarakat desa.

## **2.5 Tinjauan Umum BPD Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016**

### **2.5.1 Kedudukan BPD dalam Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa**

Peraturan desa merupakan salah satu jenis peraturan yang ada di desa. Peraturan lainnya ialah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Peraturan di desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum , dan/atau ketentuan

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh BPD atau Kepala Desa.

Rancangan Peraturan Desa dibentuk dengan alasan merupakan perintah Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada BPD dan/atau Kepala Desa. Aspirasi tersebut dapat disampaikan secara langsung ataupun melalui Lembaga Kemasyarakatan Desa. Rancangan Peraturan Desa baik yang diusulkan oleh BPD maupun Kepala Desa, wajib dikonsultasikan terlebih dahulu kepada masyarakat desa dan camat sebelum dibahas oleh BPD dan Kepala Desa. Rancangan Peraturan yang berasal dari BPD diserahkan kepada Kepala Desa untuk dikonsultasikan kepada masyarakat dan camat. Setelah konsultasi selesai dilakukan, Kepala Desa menyerahkan Rancangan Peraturan Desa dan hasil konsultasi kepada BPD.

Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 kedudukan BPD sudah menggambarkan fungsi Representatifnya dengan menekankan makna BPD atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi Pemerintahan yang anggotanya merupakan Wakil dari Penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wakil dari Penduduk Desa berdasarkan keterwakilan Wilayah yang ditetapkan secara Demokratis. Melihat dari kedudukannya BPD menurut UU Desa BPD memiliki fungsi di dalam membuat kebijakan-kebijakan di dalam pemerintahan desa bersama dengan Kades harus mempunyai sebuah program kerja yang sama antara badan permusyawaratan desa dengan Kades agar tidak ada konflik-konflik di dalam pemerintahan desa

agar terciptanya hubungan yang harmonis antara BPD dengan Kades yang nantinya agar terciptanya penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik. berdasarkan pada penjelasan tersebut maka dapat dilihat bahwa kedudukan yang dimiliki oleh BPD di dalam pemerintahan desa adalah sejajar dengan pemerintahan desa dan BPD merupakan mitra kerja dari pemerintahan desa di dalam pemerintahan desa (Pramesti, 2013).

Badan Perusyawaratan Daerah mempersiapkan Musyawarah BPD dengan mengundang Kepala Desa untuk membahas Rancangan Peraturan Desa tersebut. Tujuan dari pembahasan ini adalah untuk mendapatkan persetujuan dari BPD. Bentuk persetujuan BPD berupa Keputusan Ketua BPD mengenai hasil pembahasan suatu Rancangan Peraturan Desa. Apabila pembahasan rancangan Peraturan Desa antara BPD dan Kepala Desa tidak mencapai kata sepakat, musyawarah bersama tetap mengambil keputusan dengan disertai catatan permasalahan yang tidak disepakati (Pasal 45 ayat (1) Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD). Rancangan Peraturan Desa tersebut kemudian dapat diajukan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat disertai catatan permasalahan yang tidak disepakati paling lambat 7 (tujuh) hari sejak musyawarah pembahasan terakhir untuk mendapatkan evaluasi dan pembinaan (Pasal 45 ayat (2) Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD).

Tindaklanjut evaluasi dan pembinaan tersebut dapat berbentuk penghentian pembahasan atau pembinaan untuk tindaklanjut pembahasan dan kesepakatan rancangan Peraturan Desa (Pasal 45 ayat (3) Permendagri Nomor



110 Tahun 2016 tentang BPD). Jika dalam proses pembahasan BPD menyepakati Rancangan Peraturan Desa, maka selanjutnya Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Peraturan Desa dinyatakan berlaku sejak diundangkan oleh Sekretaris Desa. Setelah diundangkan, Peraturan Desa masih harus melewati tahap evaluasi atau klarifikasi Bupati/Walikota melalui camat.

### **2.5.2 Kedudukan BPD dalam Melakukan Pengawasan Kinerja Kepala Desa**

Kepala Desa adalah kepala pemerintahan desa yang bertugas memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa melalui pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.

Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa yang bersifat mandiri dan tidak memihak. Panitia pemilihan Kepala Desa terdiri atas unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan desa, dan tokoh masyarakat desa. Sebagai perwakilan penduduk desa, BPD diberi amanat untuk mengawasi kinerja kepala desa. Rumusan pasal 46 ayat (2) Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa mengatur mengenai pelaksanaan pengawasan tersebut, yaitu dilakukan melalui perencanaan kegiatan pemerintahan desa, pelaksanaan kegiatan, dan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam Permendagri yang

sama pada pasal 46 ayat (3) disebutkan bahwa bentuk pengawasan BPD berupa monitoring dan evaluasi.

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan saat suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu atau telah cukup lama dilaksanakan. Tujuan dari evaluasi adalah :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan: melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan: melalui evaluasi dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran: mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan: evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan: untuk mengetahui adanya penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai masukan (input) suatu kebijakan yang akan datang: untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Monitoring adalah aktifitas yang ditujukan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan yang sedang

dilaksanakan. Monitoring dilakukan ketika sebuah kebijakan sedang diimplementasikan. Tujuan dari monitoring ialah :

1. Menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran;
2. Menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi resiko yang lebih besar; dan
3. Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk itu.

Badan permusyawaratan Desa dalam melaksanakan pengawasan terhadap kepala desa dilakukan melalui :

1. Perencanaan Kegiatan Pemerintahan Desa.

Segala bentuk kegiatan pemerintah desa disusun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintahan Desa (RKPD). Dalam Ketentuan Umum Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, didefinisikan Rencana Kerja Pemerintah Desa adalah penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Rencana Pembangunan Jangka Menengah adalah Rencana Kegiatan Pembangunan Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun. Pemerintah Desa menyusun RPJM Desa dan RKPD dalam forum Musyawarah Desa yang diselenggarakan oleh BPD.

Hasil penyusunannya berupa Rancangan Peraturan Desa, yang kemudian dibahas dalam forum Musyawarah BPD. Menurut ketentuan UU

Desa, RPJM Desa dan RKPD dibentuk dalam produk hukum Peraturan Desa, sehingga proses pembentukannya dilakukan sesuai alur pembentukan peraturan desa. Hal ini menyebabkan BPD memiliki peranan penting dalam mengawasi proses pembentukannya, apalagi RKPD merupakan dasar bagi Pemerintah Desa dalam membentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa).

Proses pembentukan peraturan desa, BPD berperan untuk menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa pada forum Musyawarah BPD dengan mengundang Kepala Desa. Apabila dalam pembahasan Rancangan Peraturan Desa terdapat ketidaksepakatan, maka BPD berhak membuat nota yang berisi alasan tidak menyetujui suatu Rancangan Peraturan Desa untuk disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

## 2. Peran BPD dalam Pelaksanaan Kegiatan

Pelaksanaan kegiatan yang ideal ialah yang sesuai dengan yang direncanakan. Perencanaan kegiatan di desa tertuang dalam RKPD, dan pelaksanaan kegiatan juga ditetapkan dalam RKPD. Kepala desa mengoordinasikan kegiatan pembangunan desa yang dilaksanakan oleh perangkat desa dan/atau unsur masyarakat desa (pasal 52 ayat (1) Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa).

Pelaksanaan pembangunan desa meliputi pembangunan desa berskala lokal desa dan pembangunan sektoral dan daerah yang masuk desa (pasal 52 ayat (2) Permendagri Nomor 114 Tahun 2014). Diantara kedua kegiatan

tersebut, BPD terlibat untuk menentukan teknis kegiatan pelaksanaan pembangunan sektoral dan/atau daerah yang masuk desa. Pembahasan mengenai kegiatan tersebut dibahas dan disepakati dalam musyawarah BPD dengan mengundang Kepala Desa (pasal 53 ayat (4) Permendagri Nomor 114 Tahun 2014).

### 3. Pengawasan Melalui Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Badan Permusyawaratan Desa dalam hal ini melakukan evaluasi terhadap laporan penyelenggaraan pemerintahan desa selama 1 (satu) tahun anggaran. Pelaksanaan evaluasi dilakukan berdasarkan prinsip demokratis, responsif, transparansi, akuntabilitas dan objektif. Kepala Desa merupakan penyelenggara pemerintahan desa yang dapat dianggap sebagai koordinator yang bertanggungjawab dalam pembangunan desa. Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga di desa yang berkedudukan sebagai pengawas kinerja Kepala Desa memiliki peranan penting untuk memonitor dan mengevaluasi kegiatan dan hasil kegiatan pembangunan desa.

