

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latarbelakang Masalah

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa “Indonesia adalah Negara Hukum”.<sup>1</sup> Prinsip negara hukum pada dasarnya mengisyaratkan adanya aturan main dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sebagai aparatur penyelenggara negara.

Negara hukum mengandung dua aspek yaitu *pertama*, adanya aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya. *Kedua*, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya.<sup>2</sup>

Dalam negara hukum juga terdapat adanya pembagian kekuasaan, baik secara horizontal maupun vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dijalankan dengan adanya pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan di tingkat daerah.

Dalam konteks sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, pemerintahan tersusun atas beberapa tingkat mulai dari pusat, daerah sampai tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di bawah pemerintah Kabupaten.

Pemerintahan Desa sangat berperan penting dalam pembangunan Desa dalam hal ini Kepala Desa beserta jajarannya diberikan wewenang untuk mengurus wilayahnya. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3).

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hal. 26

2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014.<sup>3</sup> dijelaskan bahwa Desa memiliki organisasi pemerintahan sendiri, yaitu Kepala Desa beserta perangkat Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan pemerintah desa yang dibantu oleh perangkat Desa sebagai unsur pembantu Kepala Desa. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 61, BPD merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, melaksanakan tugas pengawasan kinerja Kepala Desa, serta bersama-sama dengan Kepala Desa membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa (Perdes).

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Anggota BPD terdiri dari tokoh masyarakat, pemangku adat, golongan profesi, serta pemuka agama. BPD mempunyai hak untuk mengawasi dan mendapatkan keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dari Kepala Desa. Sebagai lembaga perwakilan masyarakat di tingkat desa dan melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di Desa, BPD merupakan mitra kerja pemerintah desa dan untuk saling mendukung dalam musyawarah serta membahas peraturan pembangunan di tingkat Desa. Dengan demikian kedua belah pihak bersama-sama mengemban amanah dari masyarakat.<sup>4</sup>

BPD memiliki tugas bersama dengan Kepala Desa untuk merencanakan dan menetapkan kebijakan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan fisik Desa. BPD juga adalah perwakilan masyarakat dalam hal ini dapat berpartisipasi dalam pengawasan penyelenggaraan pembangunan serta pemerintahan di Desa. Selain itu BPD juga berkewajiban untuk memperlancar pelaksanaan tugas Kepala Desa. BPD dan Kepala Desa perlu

---

<sup>3</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

<sup>4</sup> Syarifah Devi Isnaini Assegaf, "Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Gentung Kabupaten Pangkep, *Skripsi* (Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2017), 4.

meningkatkan pelaksanaan koordinasi guna mewujudkan kerjasama yang baik dalam proses pembangunan di Desa.

BPD sebagai badan permusyawaratan yang anggotanya berasal dari masyarakat Desa tersebut dan dipilih secara demokratis. Disamping menjalankan fungsinya sebagai tempat yang menghubungkan, antara Kepala Desa dengan masyarakat. Dengan adanya BPD diharapkan penyampaian aspirasi masyarakat dalam melaksanakan tugas pembangunan fisik desa yang selaras dengan kebijakan Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas. Dalam hal ini tugas Badan Permasyarakatan Desa adalah mengawasi penyelenggaraan pembangunan fisik Desa yang dikelola oleh Kepala Desa selaku pemerintah Desa.

Berdasarkan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa, pada Pasal 31 BPD disebutkan mempunyai fungsi sebagai berikut :

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

Berdasarkan fungsi diatas, didalam pelaksanaan Pemerintahan Desa BPD memiliki peran yang sangat penting karena merupakan wadah menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan Desa dapat dilihat dari seberapa efektifnya peran serta BPD dalam menjalankan fungsinya.

Namun pada kenyataannya, pelaksanaan fungsi BPD kerap kali masih belum optimal. Adapun permasalahan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan Desa tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) BPD belum optimal dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa di Desa Matangaji.
- 2) Kepala Desa beserta perangkat Desa kurang memperhatikan kinerjanya dalam penyelenggaraan pembangunan fisik Desa. Dimana tidak terperhatikannya kondisi fisik Aula Desa, sehingga kurang layak untuk

dijadikan tempat dalam rapat musyawarah Desa. Dan juga kurangnya atribut atau pajangan di kantor desa seperti *Standart Operating Procedure* (SOP) dan struktur organisasi pemerintahan desa, yang dimana beberapa hal tersebut dapat memudahkan masyarakat apalagi dalam pembuatan KTP serta Kartu Keluarga (KK), dan juga memudahkan para aparatur dalam melayani masyarakatnya.

Pemerintahan Desa merupakan ujung tombak penyelenggara negara, karena Kepala Desa merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Seorang Kepala Desa juga sebagai penyelenggara pengurusan rumah tangga desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa.

Kepala desa adalah pemimpin desa, sekaligus sebagai penyelenggara dan penanggung jawab utama pemerintahannya, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala Desa juga yang bertanggung jawab dalam menumbuhkan dan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat. Untuk itu, penting kiranya bahwa sebuah desa dipimpin oleh kepala desa yang baik berdasarkan pilihan rakyatnya.

Desa memiliki pemerintahan sendiri, terdiri dari Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggara pemerintah desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Perangkat Desa adalah organ yang bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Salah satu perangkat desa yaitu sekretaris desa, yang diisi dari pegawai negeri sipil. Sekretaris desa diangkat oleh sekretaris daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa Pelaksanaan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa harus mempertanggung jawabkan tugasnya dalam laporan pertanggung jawaban. Suatu bentuk laporan pertanggung



jawabkan pelaksanaan tugas yang telah dilakukan selama jangka yang telah ditentukan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka laporan yang dibuat dan dipertanggung jawabkan oleh Kepala Desa kepada rakyat melalui rapat Badan Perwakilan Desa dalam jangka waktu sekurang-kurangnya sekali dalam setahun pada setiap akhir tahun anggaran serta dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota BPD.

Kepala Desa sebagai pejabat publik yang ada di desa diwajibkan menyampaikan laporan pertanggungjawaban sebagai bentuk transparansi pejabat publik kepada masyarakat. Dasar hukum pertanggung jawaban Kepala Desa saat ini memasuki era baru dengan diterbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pemerintahan Desa dengan perannya yang sangat penting dalam pembangunan Desa, maka dalam pelaksanaannya harus diawasi agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur pemerintahan desa diharapkan dapat mengawasi kinerja Kepala Desa, dan mengambil peran aktif melalui musyawarah desa agar pelaksanaan dapat efektif dan tepat sasaran serta dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Kendati demikian, Badan Permusyawaratan Desa melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa kerap kali belum berjalan dengan optimal. Maka dari itu, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap kinerja Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa di Desa Matangaji.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka berikut dirumuskan tentang beberapa permasalahan pokok dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Bagaimana pelaksanaan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Matangaji terhadap kinerja kepala desa?

- 2) Apa faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pelaksanaan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Matangaji dalam penyelenggaraan pemerintahan desa?
- 3) Bagaimana pelaksanaan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Matangaji terhadap kinerja Kepala Desa perspektif fiqh siyasah?

### C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya harus jelas diketahui sebelumnya. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengeksplorasi terkait pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa;
- 2) Untuk mendalami faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa.
- 3) Untuk menganalisa pelaksanaan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) desa Matangaji terhadap kinerja kepala desa dengan menggunakan perspektif *fiqh siyasah*

### D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah:

- 1) Secara Teoritis yaitu sebagai bentuk pengembangan ilmu pengetahuan bagi mahasiswa dan mahasiswi Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon, khususnya bagi jurusan hukum tata negara dan yang paling penting berguna bagi penulis sendiri untuk dapat mengetahui sekaligus memahami bagaimana kedudukan Peraturan Desa dalam sistem perundang-undangan dan bagaimana Peraturan Desa jika dilihat dari sudut pandang asas kemanfaatan dan siyasah dusturiah.
- 2) Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, dan Pembangunan, memberikan manfaat kepada masyarakat

umum agar mendapatkan pemahaman akan kedudukan Peraturan Desa dalam sistem perundang-undangan dan bagaimana Peraturan Desa jika dilihat dari sudut pandang asas kemanfaatan dan siyasyah dusturiah.

### E. Penelitian Terdahulu

Sebagai seorang peneliti alangkah baiknya memiliki rujukan penelitian terdahulu guna menjadi acuan dalam penelitian yang sekarang. Untuk itu, peneliti mendapatkan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti.

Skripsi yang ditulis oleh Susi Asnida pada tahun 2018 yang berjudul “Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Terhadap Kinerja Kepala Desa Di Desa Muara Kuis Kecamatan Ulu Rawas Kabupaten Musi Rawas Utara”. Skripsi ini membahas tentang fungsi BPD terhadap kinerja Kepala Desa di Desa Musi.<sup>5</sup>

Skripsi yang ditulis oleh Tri Angraini Jamsen pada tahun 2021 yang berjudul “Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Penggunaan Dana Desa di Desa Eemokolo Kabupaten Bombana”. Skripsi ini membahas tentang bagaimana BPD berperan mengawasi penggunaan dana desa di desa eemokolo.<sup>6</sup>

Skripsi yang ditulis oleh Dian Haryani pada tahun 2015 yang berjudul “Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan Kabupaten Serdang Bedagai”. Skripsi ini membahas tentang bagaimana BPD dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah desa di desa melati II.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Susi Asnida, “Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Terhadap Kinerja Kepala Desa Di Desa Muara Kuis Kecamatan Ulu Rawas Kabupaten Musi Rawas Utara,” (*Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Jambi, 2018)

<sup>6</sup> Tri Angraini Jamsen, “Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penggunaan Dana Desa di Desa Eekomolo Kabupaten Bombana,” (*Skripsi*, Fakultas Ilmu social dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, 2021)

<sup>7</sup> Dian Haryani, “Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan Kabupaten Serdang Bedagai,” (*Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Medan Area, 2015)

## F. Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran memberikan sekilas gambaran mengenai penelitian ini dari alur pikiran yang bertujuan untuk mempermudah pembaca dalam memahami isinya, kerangka berfikir ini didasari berdasarkan landasan teori yang lebih lanjut akan menjadi bingkai yang mendasar pada pemecahan masalah. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pengawasan kinerja kepala desa adalah keikutsertaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengawasi bagaimana kepala desa dapat melaksanakan tugas nya dengan baik dan profesional.

Adapun indikator yang bisa dijadikan acuan tolak ukur dalam menilai pelaksanaan suatu pengawasan Pengawasan terdiri atas suatu proses yang dibentuk oleh langkah-langkah berikut. Pengawasan terdiri dari pada suatu proses yang dibentuk oleh tiga macam langkah-langkah yang bersifat universal yaitu:

- 1) Mengukur hasil pekerjaan
- 2) Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbedaan (apabila terdapat perbedaan)
- 3) Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan.

**Bagan 1.1: Kerangka Berfikir**





## G. Metodologi Penelitian

Dalam sebuah penelitian ini, peneliti menggunakan metode survey dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah pengumpulan data dari suatu latar ilmiah dengan menggunakan metode ilmiah dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik secara ilmiah. Jelas definisi ini memberi gambaran bahwa penelitian kualitatif mengutamakan latar ilmiah, dan dilakukan oleh orang yang mempunyai perhatian ilmiah. Dengan demikian tujuan dari dilakukannya suatu penelitian ialah untuk memperoleh data yang telah teruji kebenarannya ilmiahnya. Maka dari itu, metode penelitian yang digunakan penulis dalam penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian lapangan (*field research*) yaitu jenis penelitian di mana penulis melakukan penelitian secara langsung ke lokasi yang sedang diteliti yakni di Kantor Desa Matangaji Kabupaten Cirebon untuk mendapatkan dan mengumpulkan Pengawasan BPD Terhadap Kinerja Kepala Desa Dengan menggunakan Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Fiqh Siyasah, penelitian lapangan ini dilakukan agar data yang didapatkan lebih maksimal

### 2) Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian case study research (studi kasus). Pendekatan ini dilakukan dengan meninjau pelaksanaan BPD dalam mengawasi kinerja Kepala Desa secara intensif, terperinci dan mendalam terhadap gejala-gejala tertentu.

### 3) Sumber Data

Data yang akan dikumpulkan terdiri dari primer dan sekunder.

#### a. Data primer

Data yang diperoleh melalui wawancara langsung dengan para responden, yaitu kepala desa dan jajaran anggota BPD yang memiliki kompetensi terkait tema penelitian.

b. Data sekunder

Data pelengkap yang didapat melalui dokumen-dokumen dan literatur, data sekunder dalam penelitian ini yaitu data yang diperoleh dari pihak kedua dan sudah diolah melalui laporan, dokumen yang meliputi gambaran umum Desa Matangaji, struktur organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi pegawai Desa dan Ketersediaan sarana dan prasarana.

4) Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Observasi adalah sebuah aktivitas terhadap suatu proses atau objek dengan bertujuan merasakan dan kemudian memahami pengetahuan dari sebuah fenomena berdasarkan pengetahuan dan suatu gagasan yang sudah diketahui sebelumnya, untuk mendapatkan informasi-informasi yang dibutuhkan untuk melanjutkan suatu penelitian. Dalam penelitian ini, observasi yang digunakan yaitu observasi terstruktur yang dirancang secara sistematis, tentang objek yang diamati, kapan dan dimana tempatnya. Dalam penelitian ini observasi akan dilakukan untuk melihat bagaimana Pelaksanaan pengawasan BPD di Kantor Desa Matangaji.

b. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Wawancara disini adalah percakapan dengan maksud tertentu. Dimana percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*informan*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan.

Wawancara ini dilakukan dengan anggota BPD dan Kepala Desa Matangaji untuk mendapatkan data tentang pengimplementasian pengawasan yang dilakukan BPD.

c. Dokumentasi

Dokumentasi berasal dari kata dokumen yang artinya barang-barang yang tertulis. Dalam melaksanakan metode dokumentasi, peneliti menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah, dokumen, peraturan-peraturan, notulen rapat, catatan harian dan sebagainya. Hasil penelitian dari observasi dan wawancara, akan lebih kredibel dan dapat dipercaya jika didukung oleh dokumentasi.

5) Teknik Analisis Data

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan tiga tahap yang dilakukan dalam analisis data. Pertama, reduksi data. Reduksi data dalam penelitian ini dilakukan dengan menyederhanakan data sesuai dengan kebutuhan agar mudah mendapatkan informasi. Kedua, penyajian data. Penyajian data dalam penelitian ini dilakukan dengan menampilkan data yang sudah direduksi dengan cara mendeskripsikan data tersebut. Dan ketiga, penarikan kesimpulan. Setelah data tersebut direduksi dan dideskripsikan, maka dilakukan penarikan kesimpulan atas data tersebut.

6) Uji Keabsahan Data

Uji keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini berupa triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan mencocokkan informasi yang diperoleh dari Kepala Desa dan setiap anggota BPD Desa Matangaji. Sedangkan Triangulasi teknik dilakukan dengan mencocokkan data yang berasal dari wawancara dengan ketentuan perundang-undangan maupun hasil dari studi pustaka.

## H. Sistematika Penulisan

Sebuah penelitian akan mudah dipahami jika skema yang ditempuh jelas serta mengarah sesuai dengan tujuan.

### BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, sistematika penulisan.

### BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini terdiri dari pembahasan pengertian Desa, Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Teori Pengawasan, Teori Kinerja dan *Fiqih Siyasah* serta beberapa penjelasan materi yang berkaitan dengan penelitian.

### BAB III : PEMERINTAHAN DESA MATANGAJI

Bab ini membahas objek penelitian, yaitu gambaran umum Kantor Desa Matangaji Kabupaten Cirebon seperti Kondisi Demografis, Visi dan Misi Desa Matangaji, sistem kepegawaian struktur organisasi dan BPD Desa Matangaji.

### BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang bagaimana pelaksanaan Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan peran pengawasan terhadap kinerja kepala dalam pandangan menurut Permendagri No. 110 Tahun 2016 dan *Fiqih Siyasah* terhadap fungsi BPD dalam pengawasan kinerja kepala desa di kantor Desa Matangaji Kabupaten Cirebon.

### BAB V : PENUTUP

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran tentang penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, daftar pustaka, serta lampiran-lampiran.