

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.<sup>1</sup> Yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Asas desentralisasi menghendaki dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat sebagian wewenang/urusan pemerintahan pusat dilimpahkan dan atau/diserahkan kepada pemerintah lokal untuk diatur dan diurus sendiri.<sup>2</sup> Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 disimpulkan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas daerah-daerah baik yang bersifat administratif maupun bersifat otonom. Konsekuensi sebagai negara yang menganut asas desentralisasi yakni melahirkan daerah-daerah otonom sehingga muncul hubungan kewenangan dan pengawasan antara pusat dan daerah adapun substansi yang diserahkan adalah wewenang pemerintahan bukan urusan pemerintahan.<sup>3</sup>

Dalam Pasal 1 angka (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan

---

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

<sup>2</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hlm. 291

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm.339

urusan pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Penyelenggaraan pemerintahan lokal otonom dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintahan lokal itu sendiri. Pemerintahan lokal otonom hanya dilaksanakan di kabupaten atau kota, sedangkan untuk penyelenggaraan pemerintahan lokal administratif dan otonom dilaksanakan secara bersama-sama di provinsi yang dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah, ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.<sup>4</sup>

Dalam pemerintahan lokal otonom unsur terkecil pemerintahan suatu negara ialah desa. Desa merupakan ujung tombak dari pelayanan kepada masyarakat. Negara sebagai sasaran pemerintah pusat untuk meningkatkan pelayanan publik di desa, mengentaskan kemiskinan, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta menjalankan roda perekonomian negara. Kondisi pemerintahan desa masih belum optimal mengingat masih rendahnya pendidikan para aparat pemerintahan desa. Kondisi ini semakin memprihatinkan ketika segala keterbatasan yang dimiliki para aparat desa tersebut harus memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat.<sup>5</sup>

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Adanya kucuran dana dari pemerintahan pusat yang bersumber dari alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima

---

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm 228

<sup>5</sup>M.Firmansyah dkk, *Peran Badan Peremberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Dalam Mewujudkan Desa Mandiri*, Dalam Jurnal Ilmu Sosial Mahakam, No.4 Vol.2, 2014.

kabupaten/ kota. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN bahwa Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD kabupaten / kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat yang selanjutnya dalam Pasal 6 disebutkan bahwa dana desa tersebut ditransfer melalui APBD kabupaten/ kota untuk selanjutnya ditransfer ke APBDesa.

Kucuran dana milyaran rupiah tersebut merupakan dana yang begitu besar dalam hal ini menimbulkan kekhawatiran beberapa pihak karena rawan diselewengkan/di korupsi. Sesuai fakta dilapangan banyaknya temuan fenomena penyalahgunaan dana desa oleh Kepala Desa. Hal ini diperkuat oleh data yang di lansir *Indonesia Corruption Watch* (ICW) yakni dalam periode 2010-2015, tercatat 133 kasus korupsi terjadi di desa, 186 orang dinyatakan tersangka. Dari jumlah tersangka tersebut mayoritas adalah Kepala Desa yaitu sebanyak 122 Kepala Desa. Setelah menganalisis kasus-kasus tersebut, ICW menemukan ada tiga bentuk terbanyak korupsi di desa yakni penggelapan dana, penyalahgunaan anggaran dan penyalahgunaan wewenang.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *ICW Lansir Data Korupsi Di Desa*, Jakarta, 2016, diakses tanggal 12 Januari 2019 pukul 22.20 WIB

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disebut BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, Kedudukan Kepala Desa setara dengan BPD yang dalam hal ini sebagai mitra Kepala Desa, yang mewaliki rakyat dengan menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa serta melakukan fungsi pengawasan kinerja Kepala Desa.

Sejak adanya kucuran dana milyaran rupiah dari pemerintah pusat yang merupakan dana yang terbilang besar banyak temuan terkait fenomena penyalahgunaan dana oleh Kepala Desa. Padahal BPD sebagai mitra Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa mempunyai peran strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut agar tidak diselewengkan. BPD memiliki fungsi strategis dalam penetapan kebijakan desa serta pengawasan terhadap pemerintah desa karena fungsinya selaku badan pengawas.

Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan desa merupakan suatu alasan penting perlunya BPD untuk turut berperan aktif. Sebagai upaya pengawasan untuk meminimalisir terjadinya penyelewengan atas kewenangan dan penyalahgunaan dana desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>7</sup> Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 fungsi Badan Permusyawaratan Desa mengalami penguatan yakni fungsi pengawasan dalam mengawasi kinerja kepala desa dalam mewujudkan mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

---

<sup>7</sup> Dian Haryani, *Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan Kabupaten Serdang Badagai*, Dalam Jurnal Administrasi Publik, No.1 Vol.8 2015.

Berdasarkan latar belakang di atas, peran Badan Permusyawaratan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang berkedudukan sebagai ini sebagai fungsi pengawas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian serta pengkajian terkait permasalahan tersebut di Desa Air Duren Kecamatan Pemali Kabupaten Bangka serta melakukan penulisan dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Dana Desa Ditinjau Dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi kasus Desa Air Duren Kecamatan Pemali)”**

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini dilakukan untuk menjawab :

1. Bagaimana peran badan permusyawaratan desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan dana desa ditinjau dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi badan permusyawaratan desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan dana desa di Desa Air Duren Kecamatan Pemali ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini untuk :

- 1 Untuk mengetahui peran badan permusyawaratan desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan dana desa ditinjau dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- 2 Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi badan permusyawaratan desa dalam menjalankan fungsi pengawasan dana desa di Desa Air Duren Kecamatan Pemali.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang ingin diperoleh melalui penulisan skripsi ini yakni sebagai berikut:

#### **1. Bagi Masyarakat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman hukum kepada masyarakat tentang peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pengawasan dana desa dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa dalam pengelolaan dana desa. Sehingga masyarakat dapat memahami bahwa peran BPD salah satunya sebagai wadah dalam menyerap aspirasi masyarakat.

#### **2. Bagi Pihak Lain**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran ilmiah dan informasi yang dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan

serta referensi bagi para peneliti yang mungkin akan mengadakan penelitian serupa di masa yang akan datang.

### 3. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana untuk berdiskusi di kalangan akademisi, dan diharapkan berguna sebagai bahan referensi dan bahan masukan untuk penelitian selanjutnya.

### 4. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bekal pengetahuan serta menambah wawasan ilmu pengetahuan dan pengalaman penulis terkait permasalahan di desa khususnya terkait pengawasan dana desa.

### 5. Bagi Penyelenggara Pemerintahan Desa

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan maupun pertimbangan pemerintah dalam mencairkan dana desa serta memberikan jawaban terkait permasalahan di desa sehingga dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada penyelenggara pemerintahan desa terutama Badan Permusyawaratan Desa agar dapat menjalankan peran serta tugas dan fungsi pengawasan sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

## E. Landasan Teoretis dan Konseptual

Teori berasal dari bahasa Latin *theoria* (atau bahasa Yunani *theoros*) yang berarti *spectator* atau pengamat, yaitu orang yang mengamati, menyaksikan atau melihat. Teori dapat diartikan adalah hasil pengamatan atau penglihatan manusia yang kemudian diabstraksi (dan kadang-kadang dikembangkan secara

spekulatif), disusun menjadi proposisi-proposisi, dan pada gilirannya digunakan untuk mengkomunikasikan secara ringkas dan padat hasil pengamatan tersebut.<sup>8</sup> Landasan yang digunakan dalam penelitian ini yakni:

#### 1. Teori Pembagian Kekuasaan

Secara substantif, Undang-undang Dasar Tahun 1945 banyak sekali mengandung kelemahan salah satunya kekuasaan eksekutif yang terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai. Terkait persoalan tersebut perlu adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power*) pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan dianggap berasal dari **Montesquieu** yakni *trias politica*.<sup>9</sup>

Teori ini banyak di anut sebagai bentuk ideal dalam pembagian kekuasaan dalam pemerintahan negara demokrasi. Teori ini lebih dikenal dengan” *Trias Politica*” yang di kemukakan oleh **Charles de Scodat Montesquieu** seorang pakar filsafat kenegaraan kelahiran Prancis.<sup>10</sup> Pada dasarnya teori ini mengemukakan bahwa negara harus dibagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah-pisah yaitu legislatif (kekuasaan pembentuk undang-undang), eksekutif (kekuasaan menjalankan undang-undang) dan yudikatif (kekuasaan mengadili pelanggaran-pelanggaran terhadap undang-undang). Tujuan dari teori ini supaya kekuasaan pemerintahan tidak terpusat pada satu tangan sehingga dapat mencegah adanya

---

<sup>8</sup> Kusdi, *Teori Organisasi dan Administrasi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009. Hlm.2

<sup>9</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015 hlm. 384

<sup>10</sup> Suwarma, Sri Hartini, Muchson, *Hukum Tata Negera Republik Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007 hlm. 234.

tindakan sewenang-wenang. Terwujudnya mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini di nilai penting untuk menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat mengarah pada kesewenang-wenangan, maka perlu diadakan pembagian kekuasaan negara.

## 2. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah belanda “*bevoegheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Menurut **Bagir Manan**, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam perundang-undangan. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>11</sup>Wewenang berarti adanya suatu kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

**Hassan Shadhily** memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya

---

<sup>11</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta , 2006.  
Hlm 102

(*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.<sup>12</sup>

### 3. Teori Peran

Teori peran yang disebut dengan *role of theory*, bahasa Belanda yang disebut dengan *theory van de rol*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie von der rolle*, merupakan teori yang menganalisis tentang tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh orang-orang atau lembaga-lembaga yang mempunyai kedudukan dalam masyarakat baik kedudukan formal maupun internal. Peran ialah seperangkat tindak yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan dalam masyarakat. Peranan ialah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.<sup>13</sup>

Peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki suatu status tertentu. Hal ini dijadikan sebagai tolak ukur seseorang apakah orang itu dapat meningkatkan kinerjanya dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan kepadanya sehingga akan membuat orang tersebut memaksimalkan kinerja dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Landasan konseptual adalah suatu bentuk kerangka berfikir yang dapat digunakan sebagai pendekatan dalam memecahkan masalah. Biasanya kerangka penelitian ini menggunakan pendekatan ilmiah dan memperlihatkan hubungan antar variabel dalam proses analisisnya. Landasan Konseptual yang digunakan dalam penelitian ini ialah berupa definisi-definisi, asas-asas hukum

---

<sup>12</sup> *Ibid.* Hlm.25.

<sup>13</sup> Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm 141.

serta materi konseptual hukum lainnya yang berkaitan dengan ruang lingkup judul penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebagai teori dasar dan bahan rujukan bagi peneliti dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan yang terjadi.

## F. Metode Penelitian

Secara etimologis kata penelitian adalah terjemahan dari kata *research* yang berasal dari bahasa Inggris.<sup>14</sup> Kata *research* terdiri dari dua kata *re* yang berarti kembali dan *to search* yang berarti mencari. Pengertian penelitian (*research*) berarti pencarian kembali. Oleh karena itu, penelitian (*research*) merupakan upaya yang amat bernilai edukatif, dan melatih untuk selalu sadar bahwa didunia ini banyak yang tidak di ketahui, dan apa yang coba dicari, temukan, dan ketahui itu tetaplah bukan kebenaran mutlak.<sup>15</sup> Pada hakikatnya penelitian adalah suatu kegiatan pencarian kembali terhadap suatu kebenaran berdasarkan ilmu pengetahuan yang diawali karena adanya keraguan atau keingintahuan peneliti mengenai suatu permasalahan hukum yang terjadi dan dialaminya di dalam kehidupan sosial. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yaitu yuridis empiris. Yuridis empiris merupakan penelitian yang menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum

---

<sup>14</sup> Sulistyowati Iriyanto dan Sidharta, *MPH Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm.96

<sup>15</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm.19.

yang merupakan data sekunder dengan data primer (lapangan) yang diperoleh di lapangan yaitu tentang peran Badan Permusyawaratan Desa dalam pengawasan pengelolaan dana desa.<sup>16</sup>

## 2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum ini pendekatan yang digunakan adalah melalui pendekatan konseptual, pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan (yuridis) yakni Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta peraturan turunannya. Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Harus membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitiannya. Dalam membangun konsep, bukan hanya melamun dan mencari-cari dalam khayalan, melainkan harus beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>17</sup> Pendekatan kasus dilihat dan dikaji dari kenyataan yang terjadi di masyarakat di Desa Air Duren Kecamatan Pemali Kabupaten Bangka sedangkan pendekatan perundang-undangan dikaji dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dan beberapa peraturan pelaksana di bawahnya.

---

<sup>16</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penemuan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.35.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta. Hlm.177.

### 3. Sumber Data

Sumber data terbagi menjadi tiga yaitu data primer, data sekunder, dan data tersier. Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Data primer merupakan data yang berasal dari lapangan (*field research*). Data lapangan ini diperoleh dari responden . yakni orang atau sekelompok masyarakat Desa Air Duren Kecamatan Pemali Kabupaten Bangka yang memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan peneliti. Responden adalah orang atau masyarakat yang terkait secara langsung dengan masalah data sekunder.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data dari buku-buku hukum seperti skripsi, tesis, disertasi hukum maupun jurnal-jurnal hukum. semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.

#### c. Data Tersier

Data tersier adalah data penunjang ataupun data tambahan yang digunakan dalam penelitian ini untuk memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Amrudin dan Zinal Askin, *Op.Cit*, Hlm 32.

d. Teknik pengumpulan data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara observasi langsung ke lapangan. Data lapangan diperoleh dengan cara melakukan penelitian wawancara tepatnya Di Desa Air Duren Kecamatan Pemali Kabupaten Bangka. Wawancara adalah proses tanya jawab secara lisan dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi maupun keterangan-keterangan.<sup>19</sup>

Data yang dikumpulkan di dalam penelitian ini dengan melakukan wawancara dengan pihak terkait. Wawancara dilakukan tentunya dengan cara tanya jawab dengan Bapak **Mgs. Revi Adriansyah** selaku ketua Badan Permusyawaratan Desa, Bapak **Hardadi** selaku Kepala Seksi Pemberdayaan dan Pengembangan Usaha Ekonomi, Bapak **H. Saparuddin** selaku Sekretaris Dinas Sosial, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Bapak **Buhori Muslim** selaku pendamping desa. Wawancara dilakukan secara langsung yang semua pertanyaan di susun secara sistematis, jelas, dan terarah sesuai dengan isu hukum yang di angkat dalam penelitian.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001. Hlm.81

<sup>20</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016. Hlm. 167

e. Analisis data

Data yang telah di kumpulkan penulis belum memberikan arti apa-apa dengan kata lain belum dapat ditarik kesimpulan karena data tersebut merupakan data mentah. Setelah data telah dirasa cukup barulah data tersebut dianalisis. Analisis merupakan hasil yang berisi cara-cara menganalisis bagaimana memanfaatkan data yang telah terkumpul untuk digunakan dalam perspektif masalah penelitian. Penulis menggunakan teknik analisa kualitatif, yaitu suatu penelitian yang dihasilkan data deskriptif yaitu dengan mendeskripsikan data yang telah diperoleh kedalam bentuk penjelasan-penjelasan terkait permasalahan yang ada dalam karya tulis yang kemudian dianalisis, dikaji dan dipecahkan berdasarkan teori dan peraturan-peraturan terkait dalam suatu hukum positif yang berlaku di Indonesia.