

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan negara yang terbagi menjadi beberapa wilayah daerah, dimana wilayah tersebut terdapat sistem pemerintahan yaitu Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUDNRI Tahun 1945 dikatakan bahwa : “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dengan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Penjelasan pasal 18 adalah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administratif, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.<sup>1</sup>

Dalam menjalankan pemerintahan tersebut, Pemerintah harus memperhatikan mengenai Asas asas umum pemerintahan yang layak, asas tersebut merupakan jalan pagi para penyelenggara pemerintahan untuk menjalankan tugas pemerintahan. Hal tersebut dilakukan bertujuan agar tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan aturan

---

<sup>1</sup> Kansil, CST, *Pemerintah Daerah Di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 3.

hukum yang berlaku. Menurut pendapat Attamimi seperti dikutip dalam

Fahmal A Muin mengatakan bahwa :<sup>2</sup>

“mengingatkan pentingnya penggunaan asas asas umum pemerintahan yang layak, karena dewasa ini makin banyak ketentuan perundang-undangnya yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya.”

Menurut pendapat Prof. Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan seperti dikutip Philipus M. Hadjon, dkk dalam buku Pengantar Hukum Administrasi Negara dalam Pelaksanaan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjtnya disingkat AAUPB mengetengahkan 13 asas, yaitu : (1) Asas kepastian hukum; (2) Asas keseimbangan; (3) Asas kesamaan; (4) Asas bertindak cermat; (5) Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh; (6) Asas jangan mencampuradukkan kewenangan; (7) Asas permainan yang layak; (8) Asas keadilan atau kewajiban; (9) Asas menanggapi pengharapan yang wajar; (10) Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal; (11) Asas perlindungan atas pandangan hidup; (12) Asas kebijaksanaan; dan (13) Asas penyelenggaraan kepentingan umum;<sup>3</sup>

Asas-asas tersebut diharapkan agar dalam menjalankan tugasnya, pemerintah dapat menjalankan dengan baik.

Dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas , yaitu Asas Desentralisasi, Asas

<sup>2</sup> Fahmal A Muin, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Pres, Yogyakarta, 2006, Hlm. 43.

<sup>3</sup> Philipus M.Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm.279.

Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan. Dalam Asas Desentralisasi dijelaskan bahwa segala urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat di serahkan kepada Pemerintah Daerah. Dengan hal ini maka wewenang dan tanggung jawab menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah itu sendiri. Sedangkan dalam Asas Dekonsentrasi dijelaskan bahwa sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dilimpahkan wewenangnya kepada Pemerintah Daerah<sup>4</sup>. Dengan hal ini maka pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah, namun untuk tanggung jawabnya masih dipegang oleh Pemerintah Pusat melalui Kementrian/Lembaga. Dalam Asas Tugas Pembantuan dijelaskan bahwa penyelenggaraan tugas pembantuan dilakukan melalui penugasan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemberi tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dan/atau desa, dari Pemerintah Provinsi kepada kabupaten/kota, dan/atau desa, serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa.<sup>5</sup> Hal tersebut dapat diartikan bahwa semua tugas pembantuan yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat dapat dijalankan sebagai penugasan kepada Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa.

---

<sup>4</sup> Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20.

<sup>5</sup> Pasal 2 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20.

Menurut pendapat Sutoro Eko seperti dikutip oleh Ni'matul Huda dalam bukunya Hukum Pemerintah Desa.<sup>6</sup>

“Desa pada umumnya memiliki pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hierarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi”

Dari pengertian tersebut, desa memiliki suatu pemerintahan sendiri yang tidak terikat secara hierarkis artinya Pemerintah Desa tidak secara struktural dibawah Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota, Pemerintah Desa memiliki otonom untuk mengurus segala urusan pemerintahan desa berdasarkan kebutuhan dari desa tersebut.

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa, sedangkan Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa. Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintah Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakasa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat Desa.

Pelaksanaan Kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Huda, Ni'matul, Hukum Pemerintah Desa, Setara pers, Malang, 2015, Hlm. 34

<sup>7</sup> Pasal 20 dan 21 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

Penyelenggaraan kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang biasa disingkat menjadi (APBDesa)<sup>8</sup>. penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), juga dapat ditandai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).<sup>9</sup>

Dalam menjalankan Pemerintah Desa selain Kepala Desa yang dibantu oleh Perangkat Desa, juga terdapat Lembaga Musyawarah Desa yang disebut Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya

---

<sup>8</sup> Pasal 1 Angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093.

**Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa**, Selanjutnya disebut APBDesa adalah Rencana Keuangan Tahunan Pemerintahan Desa.

<sup>9</sup> Pasal 90 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5539.

merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.<sup>10</sup>

Di dalam Pasal 61 UU Desa ditegaskan, bahwa secara kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa 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; dan c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Adapun yang dimaksud dengan “meminta keterangan” pada huruf a diatas, adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.<sup>11</sup>

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pemerintah Desa memiliki pendapatan desa yang disebut Dana Desa. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan,

---

<sup>10</sup> Pasal 1 Angka 4 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

<sup>11</sup> Penjelasan pasal 61 huruf a UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.<sup>12</sup> Hal tersebut merupakan salah satu wujud cita cita bangsa Indonesia yang berada dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUDRI 1945 yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan bersama.

Dana Desa tersebut dialokasin untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan. Dengan adanya dana tersebut diharapkan Pemerintah Desa sebagai pihak yang melaksanakan pengelolaan dana tersebut mampu memberikan perubahan terhadap kesejahteraan masyarakat desa, baik melalui pembangunan infrastruktur sebagai sarana untuk mempermudah akses saat melakukan aktifitas serta pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan sebagai langkah untuk mensejahterakan setiap individu yang ada di desa tersebut.

Mengingat Kedudukan, kewenangan, dan keuangan Desa semakin kuat, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Desa dan Lembaga Desa, Khususnya Badan Permusyawaratan Desa yang mempunyai fungsi penting dalam mengawasi kinerja Kepala Desa sebagai pihak yang bertanggung jawab menjalankan Pemerintahan Desa.

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai “proses kegiatan yang membandingkan apa yang

---

<sup>12</sup> Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari APBN, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558.

dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan”<sup>13</sup>.

Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar terciptanya *good governance* (Pemerintahan yang baik) yaitu Pemerintahan yang Bersih dan terbebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), Transparansi serta Menjalankan Pembangunan Desa yang merata di wilayah Desa tersebut.

Desa Gajah berada di wilayah Kecamatan Baureno Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Bapak Mahyun selaku Kepala Desa Gajah, Desa Gajah memiliki luas wilayah yang cukup besar yaitu sekitar 280 Ha. Dengan jumlah penduduk yang cukup besar juga yaitu sekitar 4.127 jiwa.

Di Desa Gajah Kecamatan Baureno Kabupaten Bojonegoro terdapat Pemerintah Desa sebagai pelaksana kegiatan urusan Pemerintahan Desa yang terdiri atas Kepala Desa dan dibantu oleh Sekretaris Desa (Sekdes), Kepala Dusun (Kasun) dan Kepala Urusan (Kaur). Desa Gajah sendiri memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) mencapai Rp. 1.782.089.400,- yang berasal dari pendapatan asli desa, dana desa, bagi hasil retribusi daerah, bagi hasil pajak daerah, alokasi dana desa, dan dana alokasi khusus pendidikan<sup>14</sup>. Dari jumlah dana yang banyak tersebut perlu adanya pengawasan dari Lembaga Badan Permusyawaratan Desa.

<sup>13</sup> Sutedi Adrian, Hukum Keuangan Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm. 172.

<sup>14</sup> Hasil wawancara dengan Mahyun Kepala Desa Gajah Kecamatan Baureno Tanggal 10 September 2016.



Namun, yang menjadi permasalahan berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Desa Gajah dan temuan awal pada saat peneliti melakukan Pra-Survei adalah mengenai Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang belum mengetahui mengenai cara pengawasan yang harus dilakukan oleh Lembaga Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Selama ini yang diketahui dari Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh Pemerintah Desa harus dilaporkan kepada Lembaga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk pertanggungjawaban dari Kepala Desa, hal tersebut sangat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam Pasal 61 yang menjelaskan bahwa meminta keterangan yang dilakukan oleh Lembaga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah permintaan yang bersifat informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan yang telah dikerjakan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa, bukan dalam rangka pelaporan pertanggungjawaban dari Kepala Desa.

Sebagai pembanding antara Penelitian sekarang dengan penelitian terdahulu berkaitan dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2015	Aldo Aviandri Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur Surabaya	PERAN BADAN PERMUSYAWAR ATAN DESA (BPD) DALAM MENJALANKAN FUNGSI PENGAWASAN PEMERINTAHAN DESA	Bagaimana Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Desa Pada Desa Sukoharjo Kecamatan Kayen Kidul Kabupaten Kediri	Penelitian terdahulu ini lebih menekankan fungsi Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa secara menyeluruh, sedangkan penelitian yang sekarang lebih menekankan terkait Pengawasan Lembaga Badan Permusyawaratan Desa terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa oleh Pemerintah Desa.

Atas dasar itulah penelitian ini akan dilaksanakan, oleh karena itu penelitian ini mengambil judul **“IMPLEMENTASI PASAL 61 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA TERKAIT DENGAN PENGGUNAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA. (Studi di Desa Gajah Kecamatan Baureno Kabupaten Bojonegoro)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka terdapat beberapa hal yang perlu di teliti lebih lanjut, dan dirumuskan menjadi rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Badan Permusyawaratan Desa Mengimplementasikan Pasal 61 Huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terkait Dengan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Desa Gajah Kecamatan Baureno Kabupaten Bojonegoro ?
2. Bagaimana Langkah-Langkah Yang Seharusnya Dilakukan Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa Untuk Meningkatkan Kompetensi Anggota Badan Permusyawaratan Desa Gajah Dalam Menerapkan Pasal 61 Huruf a Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ?

### C. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan ini, memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk Menganalisis dan Mendiskripsikan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Desa Gajah Kecamatan Baureno Kabupaten Bojonegoro.
2. Untuk menjelaskan upaya atau langkah-langkah yang seharusnya dilakukan untuk meningkatkan kompetensi Anggota Badan Permusyawaratan Desa Gajah Kecamatan Baureno Kabupaten Bojonegoro dalam mengimplikasikan Pasal 61 Huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

### D. Manfaat Penelitian

Disamping tujuan yang ingin dicapai oleh penulis, penelitian ini juga memiliki manfaat kepada pihak-pihak terkait, yaitu :

#### 1. Manfaat Teoritis

Untuk pengembangan keilmuan mengenai apa tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang harus diterapkan dalam kehidupan masyarakat Desa dalam menjalankan Pemerintahan Desa.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Dengan adanya penelitian ini, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selaku Lembaga Musyawarah Desa, tentunya lebih

meningkatkan fungsi dan tugas dari BPD berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa agar mampu meningkatkan pengawasan terhadap jalanya Pemerintahan Desa.

**b. Bagi Pemerintah Desa.**

Dengan adanya penelitian ini, Pemerintah Desa diharapkan mampu meningkatkan kerja sama dengan Lembaga Badan Permusyawaratan Desa agar tercipta Pemerintahan Desa yang baik dan transparansi.

**c. Bagi Masyarakat Bojonegoro.**

Dengan adanya penelitian ini, Masyarakat di Kabupaten Bojonegoro diharapkan mampu melakukan pengawasan terhadap segala kebijakan dan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa, agar dalam menjalankan Pemerintahan Desa tidak dilakukan dengan semena – mena.

**E. Sistematika Penulisan**

Berdasarkan buku pedoman penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, maka penulis dalam menyusun skripsi ini membagi menjadi 5 (Lima) bab, dengan sistematika penulisan adalah sebagai berikut :

**BAB I : Pendahuluan**

Dalam Bab I (Pendahuluan) ini, terdiri dari beberapa sub bab, yaitu:

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Sistematika Penulisan

**BAB II : Kajian Pustaka**

Dalam Bab II (Kajian Pustaka) ini, terdiri dari beberapa Sub bab, yaitu :

- A. Kajian Tentang Teori Efektivitas
- B. Kajian Tentang Desa
- C. Kajian Tentang Pengawasan
- D. Kajian Tentang Badan Permusyawaratan Desa
- E. Kajian Tentang Pemerintah Desa
- F. Kajian Tentang Keuangan Desa.

**BAB III : Metode Penelitian**

Dalam Bab III (Metode Penelitian) ini, terdiri dari beberapa sub bab, yaitu :

- A. Jenis Penelitian
- B. Metode Penelitian
- C. Alasan Lokasi Penelitian
- D. Jenis dan Sumber Data
- E. Teknik Memperoleh Data
- F. Populasi dan Sampel
- G. Teknik Pengelolaan Data
- H. Teknik Analisa Data
- I. Definisi Operasional

#### **BAB IV : Pembahasan**

Dalam Bab IV (Pembahasan) ini, penulis Menganalisis dan Mendiskripsikan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Desa Gajah Kecamatan Baureno Kabupaten Bojonegoro, serta menjelaskan mengenai langkah-langkah yang seharusnya dilakukan untuk meningkatkan kompetensi Anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam mengimplikasikan Pasal 61 Huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

#### **BAB V : Kesimpulan**

Dalam Bab V (Kesimpulan) ini, terdiri dari 2 (dua) sub bab, yaitu :

- A. Kesimpulan
- B. Saran