

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam konteks sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di bawah pemerintah kabupaten atau kota.

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sanskerta, desa yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau village diartikan sebagai *“a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town”*. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten atau kota.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul *“Otonomi Desa”* menyatakan bahwa *“Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”* (Widjaja, 2003: 3).

Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui

dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten atau kota. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas.

Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, Kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (Widjaja, 2003:166).

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat membuat Rancangan Peraturan Desa yang secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Dalam hal ini, BPD sebagai lembaga pengawasan memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan desa, Didalam UU No.6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa UU ini memberikan posisi yang kuat kepada Kepala Desa. Pemerintah Desa dan unsur Masyarakat Desa

untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, artinya setiap desa harus menghidupkan sebuah forum politik dimana termasuk didalamnya terdapat persoalan strategis yang harus dimusyawarahkan bersama.

Dengan demikian diharapkan masyarakat desa akan berkembang menjadi komunitas yang saling melengkapi. UU No.6 Tahun 2014 (pasal 55) disebutkan badan permusyawaratan desa mempunyai fungsi yaitu:

- a) membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa,
- b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan
- c) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk.

Tujuan pembentukan desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga di tingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan desa yakni:

- a. Faktor penduduk, minimal 2.500 jiwa atau 500 kepala keluarga.
- b. Faktor luas yang terjangkau dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat.
- c. Faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun.
- d. Faktor sarana prasarana, tersedianya sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, dan sarana pemerintahan desa.
- e. Faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragama dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat.
- f. Faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

“Badan Permasyarakatan Desa berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.”

Pada pasal selanjutnya (pasal 210), dijelaskan bahwa :

1. Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
2. Pimpinan Badan permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh Anggota Badan Permusyawaratan Desa.
3. Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
4. Syarat dan penetapan anggota Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dari sini kemudian berlanjut pada hubungan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Jika sebelumnya Undang-undang nomor 23 tahun 2014 telah memberikan legitimasi kepada BPD untuk melakukan pengawasan yang penuh terhadap pelaksanaan pemerintahan seorang Kepala Desa. Kepala Desa, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya pada Bupati. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sama sekali tidak memberikan legitimasi untuk itu. Pengaturannya lebih lanjut didasarkan pada peraturan pemerintah. Dari sini kemudian berlanjut pada hubungan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Dalam Badan Permusyawaratan Desa fungsi kontrol terhadap kepala Desa dalam menjalankan tugasnya yang lemah. Selain itu, terdapat beberapa kelemahan dari Badan Permusyawaratan Desa, antara lain :

1. Tidak melibatkan partisipasi langsung masyarakat atau pemilihan langsung
2. Keanggotaan berbasis tokoh masyarakat yang tidak mencerminkan keanggotaan desa
3. Kekuatan legitimasi lemah tetapi membuat peraturan desa
4. Fungsi kontrol ada pada Badan Permusyawaratan Besa, namun dalam hal pengambilan keputusan terkait sanksi diserahkan kepada Camat dan Bupati.

5. Sebagian besar Badan Permusyawaratan Desa hanya digunakan sebagai alat pembenaran oleh pemerintah.

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

Adapun Faktor Penyebab ketidak efektifan Kinerja BPD Dalam Pengawasan

1. Karena minimnya pemahaman serta keterampilan dan kemampuan anggota BPD di Desa
2. Karena Sumber daya Manusianya yang kurang bekerjasama antara pemerintah desa dan masyarakat yang ada.

Pelaksanaan tugas dan fungsi dari BPD di Desa menjadi ukuran dalam menilai kinerja organisasi tersebut secara umum dinilai belum optimal, namun terlepas dari penilaian masyarakat tersebut ternyata masih ditemukan sejumlah fakta yang apabila dikaitkan dengan indikator-indikator kinerja organisasi menunjukkan bahwa ada beberapa indikator kinerja yang belum terpenuhi dalam struktur keanggotaan BPD di Desa yaitu masih ada sejumlah beberapa pembangunan yang tidak sesuai dengan aspek yang ada.

Fungsi pengawasan dari BPD dinilai sebagai fungsi yang paling gencar dilaksanakan dibandingkan pelaksanaan fungsi-fungsi yang lain. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan BPD membutuhkan anggaran khusus yang diposkan untuk melaksanakan study kelayakan penerapan peraturan desa yang ditetapkan bersama Kepala Desa berdasarkan karakter dan sejauhmana peraturan desa tersebut bisa efektif dilaksanakan.

Berdasarkan undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 212 keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas penulis tertarik untuk mengambil sumber masalah yang ada di Desa Jetis Kecamatan Besuki Kabupaten Situbondo, dengan judul “Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintah Desa Di Desa Jetis Kecamatan Besuki Kabupaten Situbondo”

1.2 Rumusan Masalah

Telah begitu banyak peraturan yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tanpa implementasi yang jelas menjadikan penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana sebenarnya kinerja BPD itu, apakah benar-benar membantu pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan atau hanya menjadi simbol demokrasi tanpa implementasi, atau malah menimbulkan masalah yang tidak perlu, yang hanya akan menghabiskan energi yang sesungguhnya lebih dibutuhkan oleh masyarakat desa untuk melepaskan diri dari jerat kemiskinan dan krisis ekonomi.

Pengawasan oleh BPD terhadap pelaksanaan pemerintahan desa yang dipimpin Kepala Desa merupakan tugas BPD. Upaya pengawasan dimaksudkan untuk mengurangi adanya penyelewengan atas kewenangan dan keuangan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Konsistensi BPD dalam melakukan pengawasan terhadap bagaimana suatu program pemerintah, fungsi pemerintahan, peraturan dan keputusan yang telah ditetapkan bersama BPD dilaksanakan oleh Pemerintah Desa.

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang diatas maka penulis merumuskan masalah penelitian yaitu sebagai berikut:

1. “Bagaimana Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Dana Desa Pemerintahan Desa Di Desa Jetis Kecamatan Besuki Kabupaten Situbondo tahun 2018 ?”
2. Apa saja faktor-faktor penghambat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Dana Desa di Desa Jetis Kecamatan Besuki Kabupaten Situbondo tahun 2018?
3. Bagaimana Upadaya Untuk Mengatasi Faktor-Faktor Penghambat Badan Permusyawaratan Desa Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan?

1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya harus jelas diketahui sebelumnya.

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pengawasan Dana Desa pemerintahan desa khususnya di Desa Jetis.
2. Menganalisis Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pengawasan Dana Desa pemerintah desa di Desa Jetis.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti terutama Dalam Mendalami Tugas dan Fungsi BPD di Desa Jetis Kecamatan Besuki.
2. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat mencari solusi dalam Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintah Desa Di Desa Jetis Kecamatan Besuki Kabupaten Situbondo.