

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa antara lain berisi ketentuan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidup sebagai masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan.

Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa dalam sejarah pengaturan Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang

Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.

Dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pemerintah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pasal 1 angka 7 memberikan pengertian tentang desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka 8 memberi pengertian tentang dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan asas tugas pembantuan diatur pada Pasal 1 angka 9 yang menyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Menurut AW. Widjaja:

Tugas pemerintah desa adalah menyelenggarakan rumah tangga sendiri, di samping itu desa dapat juga dibebani tugas-tugas pembantuan yang diberikan oleh instansi vertikal (garis menegak) atau daerah otonom atasan. Desa adalah daerah otonom asli berdasarkan hukum adat berkembang dari rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasan dengan tugas-tugas pembantuan.¹

Pasal 200 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang merupakan Pemerintahan Desa. Yang dimaksud dengan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa, hal ini tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan istilah Badan Permusyawaratan Desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Pembentukan Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dilakukan oleh masyarakat desa.

Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Berdasarkan penjelasan umum tentang Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai wewenang

¹ AW. Widjaja, *Pemerintah Desa dan Administrasi Desa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.7.

untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

1. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
2. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
3. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
4. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan

lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai kontrol pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan

Desa (BPD) untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Menurut Pasal 104 UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Kemudian Badan perwakilan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebut dengan Badan Permusyawaratan Desa. Menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, 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. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa menurut Pasal 55 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa meliputi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Terlihat dari pengaturan yang ada dalam pasal 104 menurut UU No. 22 Tahun 1999 dengan pasal 55 menurut UU No. 6 Tahun 2014 mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai kesamaan dalam fungsi yaitu sama-sama melakukan pengawasan namun ada perbedaan dalam pengaturan fungsi pengawasan, yaitu secara bahasa maupun pemaknaan. Dalam pasal 104 menurut UU No. 22 tahun 1999 menyebutkan bahwa Badan

Perwakilan Desa (BPD) “Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa” artinya masih belum ada fokus terhadap apa yang diawasi oleh Badan Perwakilan Desa (BPD), masih bersifat umum dan tidak ada kepastian yang jelas untuk BPD itu sendiri untuk melakukan pengawasan karena jangkauan yang terlalu luas dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa. Berbeda dengan pasal 55 menurut UU No. 6 Tahun 2014 bahwa fungsi BPD menyebutkan “Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa” artinya ada fokus yang jelas dalam fungsi BPD melakukan pengawasan, dimana kepala desa sebagai fungsi penyelenggara pemerintahan Desa merupakan perangkat desa yang harus diawasi kinerjanya oleh BPD, artinya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai satu fokus untuk melakukan pengawasan yaitu cukup terhadap kepala desa, kepala desa dalam hal ini mempunyai tanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan desa.

Oleh karenanya berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk membahas masalah yang berkaitan dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam Fungsi Pengawasan dengan judul: “PERBANDINGAN PENGATURAN FUNGSI PENGAWASAN BADAN PERWAKILAN/PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999 DAN UU NO. 6 TAHUN 2014”

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan fungsi pengawasan BPD menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 6 Tahun 2014?
2. Bagaimana analisis perbandingan pengaturan fungsi pengawasan BPD menurut kedua UU tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui fungsi pengawasan BPD menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 6 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis perbandingan pengaturan fungsi pengawasan BPD menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 6 Tahun 2014.

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai

dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintah, bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini lebih lanjut ditegaskan oleh

Bagir Manan, bahwa :

Otonomi daerah bukan sekedar penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Hakekat dari otonomi sendiri adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheidbukenonafhan kelikhheid*).²

Menurut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah,

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001, hlm. 24-26.

kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan pada pencapaian sasaran sebagai berikut:

- a. Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas masyarakat serta aparatur pemerintah di daerah.
- b. Kesertaan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah dalam kewenangan dan keuangan.
- c. Untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat di daerah.
- d. Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.

Kebijakan otonomi daerah harus memiliki pra kondisi dimana terjadi pengakuan terhadap hak politik masyarakat daerah untuk menentukan bentuk hubungan pusat dan daerah. Selain itu proses desentralisasi harus diikuti dengan demokratisasi dalam tataran kelembagaan maupun prosedural.

2. Tentang Desa

Desa atau yang disebut dengan nama lain, menurut Pasal 1 huruf o 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.

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang

memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, 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.

Pengertian desa menurut Bayu Suryaningrat adalah:

Desa sebagai penyelenggaraan pemerintahan dan badan pemerintahan negara yang terendah, sebagai sumber utama data dan keterangan untuk perencanaan negara, menunjukkan bahwa desa dapat selalu menyesuaikan diri dengan keadaan dan lingkungan, cukup fleksibel dan dapat selalu “*up to date*” meskipun bersifat asli dan tradisional.³

Sedangkan desa berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dan yang menjadi landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintah desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi aset, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

³ Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan Administratif Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, 1985, hlm. 77.

Perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa landasan pemikiran pengaturan mengenai desa adalah:

- a. Keanekaragaman, memiliki makna bahwa istilah desa disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan desa akan menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, namun harus mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- b. Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar mereka merasa memiliki dan turut bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.
- c. Otonomi asli, mengandung arti bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan modern.
- d. Demokratisasi, mengandung arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa harus mengakomodasi inspirasi masyarakat yang diartikulasi melalui Badan Perwakilan Desa dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintahan desa.
- e. Pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.⁴

Dengan demikian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak otonomi yang diberikan kepada desa. Hal ini ditegaskan oleh Soetardjo Kartohadikoesoemo bahwa:

Desa sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas diatur dalam hukum adat. Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sebagai daerah hukum meliputi kewenangan dan kewajiban tiada hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga yang bersangkutan dengan kepentingan

⁴ Bagian Pemerintah Desa Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul, *Materi Pembekalan Lurah, Pamong Desa, Sekretaris BPD Se-Kabupaten Bantul*, 2002.

kerohanian. Tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan pemerintahan, akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan.⁵

Untuk memberikan pengertian tentang arti wewenang, maka sebaiknya ditinjau tentang pengertian yang dikemukakan oleh Robert M. Mac Iver di kutip dalam bukunya Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut:

“Suatu hak yang telah ditetapkan dalam suatu tata tertib sosial untuk menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan, menentukan keputusan-keputusan mengenai persoalan-persoalan yang penting dan untuk menyelesaikan pertentangan-pertentangan.”⁶

Pendapat lain mengenai definisi wewenang diungkapkan oleh Soerjono Soekanto menyatakan:

Wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat dan karena memerlukan pengakuan masyarakat maka didalam masyarakat yang sudah kompleks susunannya dan sudah mengenal pembagian kerja yang terinci. Wewenang biasanya terbatas pad ahal-hal yang diliputinya, waktunya, cara menggunakan kekuasaan itu. Sedang bedanya dengan kekuasaan adalah bahwa kekuasaan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan.⁷

3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Sebelum diberlakukannya Undang-undang tentang otonomi daerah (UU No. 22 Tahun 1999), sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, kedudukan Badan

⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 282.

⁶ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Prasada, Jakarta, 2001, hlm. 309.

⁷ *Ibid*, hlm. 294.

Perwakilan Desa yang saat itu disebut Lembaga Musyawarah Desa, yang kemudian disebut LMD sebagai unsur penting dalam menjalankan demokrasi ditingkat Desa.

Keanggotaan LMD dalam ketentuan tersebut terdiri dari Kepala Desa sebagai Ketua Lembaga Musyawarah Desa dan Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa yang merupakan wadah dan penyalur pendapat masyarakat desa dalam mengambil keputusan dalam bagian pembangunan desa yang keputusan-keputusannya ditetapkan berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan memperhatikan kenyataan hidup dan berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan.

Setelah diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, nama Lembaga Musyawarah Desa ditiadakan dan diganti dengan nama Badan Perwakilan Desa, selanjutnya dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 istilah Badan Perwakilan Desa digantikan dengan Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1978 menjelaskan bahwa Lembaga Musyawarah Desa adalah suatu wadah permusyawaratan yang keanggotaannya terdiri terdiri dari Kepala-kepala sub wilayah desa, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat didesa yang bersangkutan serta pemuka-pemuka berbagai lapangan kekaryaan. Kemudian dalam suratnya tanggal

31 Mei 1978 Nomor Pem 24/4/43 tentang Pembinaan LMD sebagai lembaga pemerintahan desa kepada para Gubernur Kepala Daerah seluruh Indonesia. Menteri dalam Negri menjelaskan sebagai berikut:

1. Hakekat LMD yaitu sebagai perwujudan dari Demokrasi Pancasila;
2. Fungsi LMD sebagai wadah dan penyalur pendapat masyarakat di desa dengan harapan membawakan aspirasi yang komprehensif.
3. Tugas pokoknya LMD melakukan pembahasan atas berbagai hal dan mengeluarkan hasil rapat LMD yang baru dinyatakan sah setelah mendapatkan persetujuan dari Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan (Pasal 5 Ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1978. Dalam ayat ini tidak disebut Keputusan Rapat LMD, melainkan hasil rapat). Dalam penjelasan Pasal 5 dinyatakan lebih lanjut, bahwa keputusan yang diambil oleh Kepala Desa yang bersifat mengatur dan mempunyai akibat pembebanan terhadap masyarakat, harus dimusyawarahkan dengan LMD.⁸

Ketentuan di atas memberi gambaran tentang tugas LMD:

1. Tugas Legislatif, yang hasilnya ialah “hasil rapat LMD yang baru dinyatakan sah apabila sudah mendapat persetujuan pihak atas, yaitu kepala daerah tingkat II yang bersangkutan, dalam rangka membuat keputusan desa.

⁸ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintah Desa*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hlm. 119-120.

2. Tugas Konsultatif, yaitu memberi pertimbangan atau saran kepada Kepala Desa dalam rangka menetapkan suatu keputusan Kepala Desa.⁹

Dalam proses perkembangan pemerintah dan undang-undang Desa mendapat perubahan yang lebih rapih sampai pengaturan APBN untuk mengembangkan sistem pemerintah terkecil yaitu Desa. Badan Perwakilan Desa yang tertera dalam pasal 94 dan pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Badan Perwakilan Desa berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan Desa, menampung aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Dengan demikian, Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga Pengayom adat sekaligus sebagai badan perwakilan yang mempunyai fungsi regulasi dan pengawasan.

Setiap pemerintahan memiliki kebijakan baru atau melanjutkan program pemerintahan yang lama sehingga pengaturan tentang desa pada masa presiden Soekarno dibawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan urusan dekonsentratif dan urusan partisipatif.¹⁰ Pada rezim Orde Baru penyelenggaraan pemerintah desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 94 dan Pasal 104 yang menjelaskan Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga pengayom adat sekaligus sebagai badan perwakilan yang mempunyai fungsi regulasi dan pengawasan. Pasca reformasi

⁹ *Ibid*, hlm. 120.

¹⁰ Taliziduhu Ndraha, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*, Rajawali Pers, 2002, hlm. 65.

pemerintahan desa memiliki lembaga kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa demi terlaksananya *check and balance* dalam kebijakan ataupun aturan yang dibuat oleh Kepala Desa bersama BPD. Sebagai lembaga perwujudan demokrasi BPD juga mengawasi pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa.¹¹

Menurut Pasal 104 UU No. 22 Tahun 1999, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi, yaitu mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk.

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. Sikap Kepala Desa yang tidak otoriter dalam menjalankan kepemimpinannya menjadikan BPD mampu melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk mewujudkan adanya pemerintahan yang baik dan berpihak kepada warga.

¹¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 182.

Menurut penjelasan umum Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai kontrol pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Menurut Pasal 55 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Badan Permusyawaratan Desa berfungsi membahas dan menyepakati rancangan pengaturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Selanjutnya menurut Pasal 56 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat; Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa; Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah dan masa keanggotaannya paling banyak tiga kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Adapun ketentuan

lebih lanjut mengenai BPD diatur dalam peraturan daerah kabupaten/kota.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji suatu kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa sudah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum¹², yang berkaitan dengan “Perbandingan pengaturan fungsi pengawasan Badan Perwakilan/Permusyawaratan Desa (BPD) menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 6 Tahun 2014”.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data sekunder. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum¹³. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

a. Bahan hukum Primer, terdiri dari:

- 1) Undang Undang Dasar 1945.

¹² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 26-27.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 14.

- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
 - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berbagai bahan kepustakaan (literatur) seperti buku-buku, hasil penelitian, makalah-makalah dalam seminar, simposium, lokakarya yang erat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai istilah-istilah tertentu, meliputi:
- 1) Kamus hukum
 - 2) Kamus Bahasa Indonesia
 - 3) Kamus Bahasa Inggris
 - 4) Kamus Bahasa Belanda
3. Metode dan Alat Pengumpulan Data

Pada penelitian kepustakaan ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen/pustaka/literatur, sedangkan alat yang digunakan pada penelitian ini bahan-bahan tertulis putusan pengadilan, perjanjian dan lain-lain¹⁴.

4. Metode Pendekatan

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 32.

Penelitian ini mempergunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa dengan memberikan suatu penelitian secara menyeluruh, luas dan mendalam dari sudut pandang ilmu hukum, yaitu dengan meneliti asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum dan sistematik hukum. Serta menggunakan pendekatan historis untuk mengkaji materi muatan tentang Badan Permusyawaratan Desa yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dan juga menggunakan metode perbandingan yaitu studi ilmiah yang mempelajari mengenai persamaan dan perbedaan secara menyeluruh untuk menghasilkan data ilmu hukum yang di bandingkan.

5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Deskriptif;¹⁵ yaitu metode analisis dengan cara menggambarkan keadaan sebenarnya di lapangan. Kualitatif,⁴ yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.¹⁶

¹⁵ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 50

¹⁶ *Ibid*, hlm. 51.

