

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Pemerintah Republik Indonesia Tahun 2024 resmi diketok palu pada 16 Oktober 2023. Hal ini ditandai dengan diundangkannya Undang Undang No 19 tahun 2023 tentang APBN Tahun Anggaran 2024. Bagian yang penting dari belanja negara tersebut adalah Transfer ke Daerah (TKD), yang jumlahnya mencapai 857 triliun. Dari 857 triliun itu, sebesar 71 triliun ditujukan untuk dana desa yang diberikan kepada seluruh desa di Indonesia. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) terdapat 93.971 jumlah desa/kelurahan yang ada diseluruh Indonesia. Berarti setiap desa menerima dana desa dengan kisaran sejumlah 928,59 juta perdesa atau mendekati 1 milyar perdesa<sup>1</sup>. Kebijakan ini menarik perhatian publik untuk ikut serta dalam mengawasi alokasi anggaran tersebut sebagai bentuk dari partisipasi publik dalam penyelenggaraan negara.

Pasca terjadinya reformasi pada tahun 1998, Indonesia mengalami banyak perubahan pada sistem ketatanegaraannya, tidak terlepas reformasi pada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang melahirkan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh

---

<sup>1</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang APBN Tahun Anggaran 2024

pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan itu berasal dari pemerintah pusat, dengan kata lain, sekalipun pemerintah daerah memiliki kewenangan sendiri, namun setiap tindakan atau kebijakan pemerintah daerah harus mengacu pada pemerintah pusat atau pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan yang lebih tinggi dari pemerintah pusat<sup>2</sup>.

Perubahan ini telah membuka ruang pada masyarakat di daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya sendiri dan sebagai bentuk partisipasi dari masyarakat yang dapat turut serta dalam pembangunan di daerahnya. Konsekuensi dari adanya otonomi daerah tersebut, memberikan kewenangan pada masyarakat desa dan desa adat untuk melaksanakan urusan pemerintahannya sendiri yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan kualitas hidup pada masyarakat desa.

Diundangkannya Undang Undang Nomor 3 Tahun 2024 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diharapkan dapat memberikan sistem yang sesuai dengan tata kelola pemerintahan di Indonesia dan dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat desa dengan lebih baik. Bersamaan dengan hal ini, sesungguhnya juga memperkuat kedudukan dari masyarakat desa sebagai bagian dari subjek hukum, yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara untuk membentuk organisasi dan struktur desa.

---

<sup>2</sup> Martien Herna Susanti, *Otonomi Daerah*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2017, hlm.80.

Organisasi dan stuktur desa tersebut diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yang diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan yang ada pada masyarakat desa dan dapat mewujudkan kehidupan masyarakat desa yang lebih sejahtera.

Dalam konsep otonomi desa yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Desa ini dimaknai dengan keliru, yang mana pemerintahan desa dibentuk bukan hanya untuk mempertahankan keaslian desa dan melestarikan pemerintahan adat dari masyarakat hukum adat. Melainkan hal ini bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang melibatkan partisipasi rakyat dan agar pemerintahan desa menjadi demokratis yang mengedepankan prinsip musyawarah, gotong royong dan kekeluargaan.

Pemerintahan desa era reformasi hingga sekarang diisi dengan berbagai perubahan-perubahan pada Undang Undang yang mengaturnya. Pada Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya mengatur tentang Pemerintahan Desa pada Pasal 94 BAB XI terjadi perubahan pada Lembaga Musyawarah Desa(LMD) diganti menjadi Badan Perwakilan Desa(BPD), pergantian ini bukan hanya pada nama lembaga atau badan desa, namun juga pada tanggungjawab serta wewenang yang dimiliki oleh Badan Perwakilan Desa tersebut. Pengertian tanggungjawab dan wewenang Badan Perwakilan Desa(BPD) dalam UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tersebut, yaitu Badan Perwakilan Desa memiliki kewenangan yang cukup tinggi sebagai perwakilan dari masyarakat desa untuk mengayomi adat istiadat, menyuarakan aspirasi, mengawasi,

membentuk peraturan desa bersama dengan kepala desa. Hal di atas merupakan isi yang tertuang dalam Pasal 104 Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, setidaknya ada empat fungsi dan wewenangan yang dimiliki oleh Badan Perwakilan Desa.

Badan Perwakilan Desa disebut juga sebagai legislator desa, diperkuat dengan adanya Pasal 105 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur tentang keanggotaan BPD, yang dipilih dari penduduk desa yang memenuhi persyaratan dan pimpinan BPD dipilih dari anggota BPD. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang desa, yang mana anggota BPD berasal dari Perangkat Desa. Hal ini sesungguhnya memperkuat posisi kewenangan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga desa yang berdiri sendiri (*independen*) dan tanpa ada campur tangan (*intervensi*) dari Perangkat Desa, sehingga Badan Perwakilan Desa dapat menjadi bagian dari pemerintah desa yang mengontrol dan sekaligus dapat melakukan *check and balance* terhadap kinerja dari Kepala Desa dan Pemerintah Desa<sup>3</sup>.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kewenangan dan fungsi pemerintah desa diperkuat. Pemerintah Desa mempunyai wewenang sebagai subjek hukum, dapat menyelenggarakan dan mengatur pemerintahan desa dan mengurus masyarakatnya sendiri, dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Perwakilan Desa<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Suhartono, *Parlemen Desa Dinamika DPR Kalurahan Dan DPRK Gotong Royong*, Laperu Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm.203.

<sup>4</sup> Pasal 9 Penjelasan Atas Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Dicabutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinilai mengurangi secara signifikan wewenang dan kedudukan dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam sistem pemerintahan. Hal ini dibuktikan dengan adanya kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk ikut intervensi dalam pemerintahan desa cukup tinggi, baik dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya terhadap program pemerintah desa serta laporan pertanggungjawaban pemerintah desa<sup>5</sup>.

Sangat disayangkan, dengan adanya Undang-Undang yang baru, kewenangan BPD yang diharapkan menjadi lebih kuat, justru terjadi sebaliknya yaitu terjadi pengurangan dan pelemahan wewenang. Hal ini sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 209 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang mana wewenangan BPD yang semula memiliki empat wewenang berubah menjadi dua wewenang saja. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, BPD hanya mempunyai wewenang untuk menyalurkan aspirasi masyarakat dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Jika dilakukan pengamatan, di sini terdapat perubahan dan pengurangan wewenang yang hilang dalam undang-undang ini, yaitu mengayomi adat istiadat dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini sangat problematika yang cukup serius jika dua fungsi ini hilang. Terlebih, fungsi pengawasan memiliki tujuan yang penting bagi terlaksanakannya pemerintahan desa yang transparan dan akuntabel<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Pasal 10 Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

<sup>6</sup> Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Adanya perubahan terhadap kewenangan yang sedemikian problematic ini, mendesak pemerintah untuk membuat Peraturan Pemerintah yakni PP Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Dalam Peraturan Pemerintah ini, diatur lebih rinci mengenai kewenangan, fungsi, kedudukan dari BPD. Dalam PP ini, wewenang BPD juga diperkuat, yakni berfungsi untuk menetapkan peraturan desa, menyampaikan aspirasi masyarakat desa, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan berhak untuk meminta keterangan kepada pemerintah desa<sup>7</sup>.

Bagian yang tidak boleh luput untuk diperhatikan di sini adalah kewenangan BPD untuk mengusulkan dan memberhentikan kepala desa dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Misalnya kepala desa divonis melakukan tindak pidana atau melanggar hukum positif lainnya yang dijatuhi hukuman dari pengadilan. Terlebih, dalam menyampaikan aspirasi masyarakat, BPD membawa usulan tersebut kepada Kepala Desa dan Pemerintah Desa untuk dibahas, disepakati secara bersama untuk dimasukkan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Dalam Undang-Undang terbaru tentang Desa yakni Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 nama BPD yang semula Badan Perwakilan Desa diubah dengan nama Badan Permusyawaratan Desa<sup>8</sup>. Hal inilah yang kemudian menitikberatkan untuk dilakukan suatu penelitian. Selain terjadi perubahan terhadap nama BPD, terdapat pula perubahan wewenang BPD yang justru menjadi lemah, dan cenderung sempit. Dalam undang-undang ini, BPD hanya dapat memberikan pertimbangan terhadap peraturan desa (*co-legislator*) bukan lagi

---

<sup>7</sup> Pasal 73 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintah Desa

<sup>8</sup> Bagian Ketujuh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

memberikan persetujuan(*legislator*). Dari segi wewenang, pertimbangan lebih jauh rendah daripada persetujuan, sebab pertimbangan bersifat opsional, dapat diterima dan dapat ditolak, berbeda dengan persetujuan yang memiliki kewenangan lebih kuat dari pertimbangan yakni mengikat. Sama halnya dengan kewenangan BPD dalam menetapkan APBDes, yang mana terjadi penyempitan kewenangan, yaitu BPD hanya dapat ikut membahas APBDes namun tidak berwenangan untuk menetapkan APBDes. Terlebih, Badan Permusyawaratan Desa hanya berhak menerima Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) dari kepala desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa pertahun anggaran. Dengan kata lain, BPD hanya dapat menerima salinan Laporan Pertanggung Jawaban, karena pertanggungjawaban Kepala Desa diterima oleh Kepala Daerah pada Kabupaten/Kota<sup>9</sup>.

Jika dilihat dari perspektif Hukum Tata Negara, maka hal ini sangat tidak sesuai dengan konsep lembaga-lembaga negara di Indonesia yang terdapat adanya suatu pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara. Adanya prinsip *check and balance* bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang saling mengontrol dan mengawasi<sup>10</sup>. Sehingga BPD yang merupakan wakil dari masyarakat desa di pemerintahan desa dapat mengawasi dan mengontrol penyelenggaraan pemerintahan desa oleh kepala desa beserta pemerintah desa. Hal ini dimaksudkan dengan besarnya dana desa yang harus dikelola oleh pemerintah desa, yang berpotensi atau beresiko cukup tinggi dalam pengelolaannya bagi pemerintah desa dan para pejabat desa, dapat dialokasikan dengan penuh

---

<sup>9</sup> Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>10</sup> Fajlurahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019, hlm.61.

pertanggungjawaban yang disertai dengan pengawasan dan transparansi dari para penyelenggara pemerintahan desa tersebut. BPD sebagai wakil rakyat atau dapat disebut sebagai DPR kecil di dalam pemerintahan desa, diharapkan dapat mempunyai kewenangan atas pembuatan peraturan desa, pemeriksaan tanggungjawab pemerintah desa, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa<sup>11</sup>. Maka dari itu, penulis mengangkat isu ini dengan maksud untuk mengetahui pengaruh perubahan kewenangan dan kedudukan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa dengan harapan mengetahui pengaruh perubahannya terhadap kepala desa dan pemerintah desa.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di latar belakang masalah di atas, dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi perubahan dari Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa di Masa Reformasi?
2. Bagaimana implikasi dari adanya perubahan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan kinerja Pemerintah Desa?
3. Bagaimana konsep untuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai parlemen desa yang demokratis?

---

<sup>11</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa*, Setara Press, Malang, 2010, hlm.192.

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian bertujuan untuk:

1. Mengetahui latar belakang perubahan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa;
2. mengetahui implikasi perubahan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan kinerja Pemerintah Desa; dan
3. menyusun konsep Badan Permusyawaratan Desa sebagai parlemen desa yang lebih demokratis.

### **D. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian tugas akhir yang berupa skripsi dengan judul “Perubahan Kedudukan dan Kewenangan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa dan pengaruh kewenangannya terhadap pengawasan kinerja Pemerintah Desa” merupakan penelitian secara orisinal dan bukan merupakan hasil plagiasi atas penelitian yang dilakukan oleh peneliti lain.

Berdasarkan penelusuran dokumen hukum melalui kepustakaan di Perpustakaan Universitas Islam Indonesia, penulis menemukan penelitian serupa dengan topik penelitian penulis. *Pertama*, Danni Dwi Haryadi dengan judul penelitian “Perbandingan Fungsi Pengawasan Badan Perwakilan/Permusyawaratan Desa (BPD) Menurut Undang-Undang No 22

Tahun 1999 dan Undang-Undang No 6 Tahun 2014”.<sup>12</sup> Peneliti sebelumnya memfokuskan kajiannya terhadap perbandingan fungsi pengawasan Badan Perwakilan/Permasyarakatan Desa (BPD) secara umum, sedangkan penulis memfokuskan kajian penelitian secara spesifik terhadap pengaruh perubahan kewenangan Badan Perwakilan/Permasyarakatan Desa (BPD) terhadap pengawasan kinerja Kepala Desa dan Pemerintahan Desa. Kemudian dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis dan peneliti sebelumnya melakukan perbandingan melalui 2 (dua) regulasi, yaitu UU.No 22 Tahun 1999 dan UU.No 6 Tahun 2014, sedangkan penulis dalam penelitian ini melakukan pengkajian melalui 4 (empat) regulasi, yaitu Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

*Kedua*, penelitian tugas akhir yang ditulis Andika Fadly Rachman dengan judul penelitian “Politik Hukum Pengaturan Badan Perwakilan Desa (Studi Perbandingan antara BPD Menurut UU No.32 Tahun 2004 dengan UU No.6 Tahun 2014)”.<sup>13</sup> Peneliti sebelumnya memfokuskan kajiannya terhadap kelebihan dan kekurangan pengaturan BPD menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-undang No.6 Tahun 2014, sedangkan penulis memfokuskan kajiannya terhadap perubahan kewenangan BPD dan pengaruh kewenangannya

---

<sup>12</sup> Danni Dwi Haryadi, *Perbandingan Pengaturan Fungsi Pengawasan Badan Perwakilan/Permasyarakatan Desa(BPD) Menurut UU No.22 Tahun 1999 Dan UU No.6 Tahun 2014*, Skripsi, Program Sarjana Fakultas Hukum Univeritas Islam Indonesi, Yogyakarta, 2016.

<sup>13</sup> Andika Fadly Rachman, *Politik Hukum Pengaturan Badan Perwakilan Desa (Studi Perbandingan antara BPD menurut UU No.32 Tahun 2004 dengan UU No.6 Tahun 2014*, Skripsi, Program Sarjana Fakultas Hukum Univeritas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019.

terhadap pengawasan Kepala Desa dan Pemerintah Desa. Peneliti sebelumnya melakukan perbandingan melalui 2 (dua) regulasi, yaitu Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, sedangkan penulis melakukan pengkajian melalui 4 (empat) regulasi, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **E. Kajian Teori dan Konsep**

Pada kajian teori ini penulis menggunakan teori demokrasi, teori lembaga perwakilan dan konsep desa untuk menjadi bahan penunjang dalam penelitian ini.

##### **1. Teori Demokrasi**

Demokrasi sebagai bentuk dari sistem pemerintahan yang menekankan kedaulatan rakyat, menjadi menarik dalam sejarah paham demokrasi itu sendiri. Dalam negara demokrasi, warga negara mempunyai hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui perwakilan mereka di pemerintahan<sup>14</sup>.

Demokrasi sebagai sistem politik yang memungkinkan warga negara untuk berpartisipasi secara bebas dalam pengambilan keputusan politik melalui

---

<sup>14</sup> Dermawan, Fatolosa, *Demokrasi Pancasila di Era Kemajemukan*, PM Publisher, Banyumas, 2020, hlm.3.

suara mereka di pemilihan umum. Sejalan dengan pentingnya diskusi publik dan pertimbangan rasional dalam pengambilan keputusan, hal ini sesungguhnya relevan dalam memahami peran dan kedudukan BPD sebagai lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat desa.

Jimly Asshiddiqie<sup>15</sup> yang mengemukakan, bahwa demokrasi itu merupakan suatu gagasan mengenai kekuasaan dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam konteks ini dapat diartikan bahwa, kekuasaan itu berasal dari rakyat, dan kepada rakyatlah yang menyelenggarakan pemerintahan. Dengan kata lain, keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya diperuntukan untuk rakyat itu sendiri.

Dalam penelitian ini, lebih ditekankan pada teori demokrasi dengan sistem kontrol secara penuh oleh masyarakat baik secara langsung maupun melalui perwakilan mereka di pemerintahan.

## 2. Teori Lembaga Perwakilan

Terdapat beberapa istilah untuk penyebutan lembaga legislatif, di benua Eropa, lembaga legislatif disebut dengan “*parliament*”, yang bermakna “pembicaraan” tentang solusi mengenai permasalahan masyarakat dan kenegaraan. Sedangkan di Amerika, lembaga legislatif disebut dengan “*legislature*”, yang mengandung makna “badan pembuat undang-undang”. Dari dua istilah tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan legislatif

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 241.

merupakan lembaga yang membicarakan masalah kenegaraan dengan kritis yang bertujuan untuk mencari solusi terhadap permasalahan tersebut dan lembaga yang membuat undang-undang.<sup>16</sup>

Dalam perkembangannya, parlemen merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat yang diisi oleh anggota yang terpilih dalam suatu jangka waktu tertentu. Sedangkan, pengertian lembaga legislatif merupakan suatu badan dalam pemerintahan yang anggotanya membuat suatu keputusan bersama setelah diadakannya diskusi dengan kuasa membuat hukum atau suatu aturan.<sup>17</sup>

Lembaga legislatif berperan dalam membuat suatu undang-undang atau peraturan. Sedangkan, lembaga perwakilan (*a representative assembly*) berperan untuk menghubungkan antara konstituen yaitu masyarakat dengan pemerintah eksekutif dan menerjemahkan kehendak rakyat menjadi kehendak negara.<sup>18</sup>

### 3. Desa

Dalam tata pemerintahan di Indonesia, pengertian pemerintah desa yaitu sebagai kekuasaan pemerintahan terendah yang menempati sebagian wilayah negara dibawah pemerintah Kecamatan, Kabupaten, Provinsi dan Pemerintah Pusat. Dalam konteks ini, pemerintahan nasional merupakan persatuan dari bagian-bagian pemerintah desa dan stuktur pemerintah di atasnya. Dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah desa hanya berperan sebagai sub-sistem dari supra-sistem yang mengantungkan dirinya kemauan supra-sistem

---

<sup>16</sup> Irma, Muhtar, Andi, *Kajian Tentang Parlemen*, UB Press, Malang, 2017, hlm.2.

<sup>17</sup> Efriza, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanksap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 17.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

diatasnya.<sup>19</sup>

Dalam konteks hukum dan politik, desa dianggap sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengurus rumah tangga mereka secara mandiri (mempunyai wewenang). Dalam konteks ini, rumah tangga yang dimaksud yaitu otonomi untuk menjalankan tata kelola pemerintahan dan kehidupan desa untuk kepentingan masyarakat desa.<sup>20</sup>

Pada pandangan ekonomi, desa merupakan suatu wilayah dimana sebagai tempat beberapa orang untuk hidup bersama dalam ikatan keluarga. Dimana masyarakat dalam desa tersebut saling ketergantungan dan saling bekerjasama antar rumah tangga.<sup>21</sup>

Jika dilihat dari sudut pandangan sosiologis, desa merupakan bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan, dan masyarakat saling mengenal antara satu masyarakat dengan masyarakat yang lain. Bahwa masyarakat dalam desa bergantung pada hasil alam atau dapat diartikan bahwa masyarakat di desa hidup dari pertanian, ikatan sosial, adat dan tradisi yang masih kuat dan perilaku masyarakat yang bersahaja.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.36.

<sup>20</sup> Suhartono, *Parlemen Desa Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK Gotong Royong*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm.13.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm.12.

<sup>22</sup> Didik, Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa*, Malang, Setara Press, 2010, hlm.62

## F. Definisi Operasional

Agar tidak adanya kesalahpahaman dalam memahami istilah-istilah yang berkaitan dengan penelitian ini, penulis membuat beberapa definisi operasional berkaitan dengan istilah-istilah penting dalam penelitian ini. Adapun istilah-istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

### 1. Kewenangan

Dalam pengertian kewenangan, menurut Ndraha adalah “suatu kekuasaan yang sah atau *the power or fight delegated or given, the power to judge, act or command*”. Dalam kaitan ini, esensi kewenangan itu juga mengandung keputusan politik (alokasi) dan keputusan administratif (pelaksanaan) yang mencakup mengatur, mengurus dan tanggungjawab.<sup>23</sup>

Dalam hal ini kewenangan pengawasan yang dimaksud merupakan kewenangan pengawasan Badan Permusyawaratan Desa terhadap Kepala Desa dan Pemerintah Desa.

### 2. Perubahan Kewenangan

Adanya perbedaan atau modifikasi dalam kedudukan dan kewenangan BPD antara periode sebelum dan sesudah diberlakukannya perubahan peraturan terkait pemerintahan desa. Dalam hal ini perubahan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan Unang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

---

<sup>23</sup> Moch, Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2012, hlm.57.

Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa.<sup>24</sup>

### 3. Pengawasan Kinerja

Pengawasan kinerja dalam konteks pemerintahan desa merujuk pada upaya sistematis yang dilakukan oleh BPD untuk memastikan bahwa Kepala Desa dan Pemerintah Desa menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dimaksud mencakup evaluasi, efektivitas, akuntabilitas dan transparansi terhadap penyelenggaraan pemerintah desa untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Hal ini bertujuan agar Kepala Desa dan Pemerintah Desa menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>25</sup>

### 4. Kinerja Kepala Desa

Kinerja kepala desa secara operasional diartikan sebagai kemampuan Kepala Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pelayanan publik dan menyerap aspirasi masyarakat melalui BPD serta keterbukaan dalam pengelolaan keuangan desa. Indikator utama yang dapat dijadikan penilaian bagi Kinerja Kepala Desa yaitu mampu mengkoordinasikan perangkat desa, mengambil keputusan secara partisipatif, serta melaksanakan program pembangunan dan pemberdayaan dengan orientasi untuk kepentingan

---

<sup>24</sup> Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

<sup>25</sup> Kampus, Y. N., & Zainal. (2024). Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Terhadap Kinerja Kepala Desa Gambut Mutiara Kecamatan Teluk Meranti Kabupaten Pelalawan. *Jurnal Mahasiswa Pemerintahan*, 1(3), 365–377

masyarakat.<sup>26</sup>

## 5. Kinerja Pemerintah Desa

Kinerja Pemerintah Desa merupakan cerminan dari keberhasilan pemerintah desa (termasuk kepala desa dan perangkatnya) dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Indikator utama kinerja pemerintah desa terletak pada pengelolaan keuangan desa yang akuntabel, partisipatif dan transparan. Dalam konteks ini, pengelolaan keuangan desa mencakup perencanaan, pelaksanaan, hingga pelaporan yang sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>27</sup>

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yang mana penulis mengkaji peraturan perundang-undangan yaitu Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Data yang diperoleh merupakan data sekunder yang didapatkan melalui penelusuran bahan hukum atau dari

---

<sup>26</sup> Telaumbanua, G. R., Waruwu, S., & Lase, D. (2022). Analisis Kinerja Kepala Desa Dalam Pelayanan Publik. *Jurnal Akuntansi, Manajemen Dan Ekonomi*, 1(2), 303–311.

<sup>27</sup> Widia, R., & Syahfitri, D. I. (2024). Analisis Kinerja Pemerintah Desa dalam Pengelolaan Dana Desa: Studi Kasus Desa Lebin Kecamatan Ropang Kabupaten Sumbawa. *Neraca: Jurnal Ekonomi, Manajemen Dan Akuntansi*, 2(9), 127–148

referensi yang berkaitan dan relevan dengan pembahasan penelitian.

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini metode pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah suatu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang dibahas. Rasionalisasi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) sesuai karena penelitian ini mengkaji suatu peraturan perundang-undangan, yaitu Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diubah menjadi Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.

Pemerintahan Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lama yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yaitu mengkaji sebuah konsep hukum yang telah ada sebelumnya dengan menambahkan sebuah konsep hukum. Rasionalisasi pendekatan ini sesuai karena dalam konsep aturan hukum yang lama telah diatur mengenai kewenangan Badan Permusyawaratan Desa yang kemudian terjadi perubahan secara menurun pada kewenangannya. Kemudian menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yaitu melakukan perbandingan antara peraturan perundang-undangan yang baru, dalam hal ini Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diubah menjadi Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lama yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Rasionalisasi pendekatan ini sesuai dengan penelitian yang diambil karena penelitian ini mengkaji perubahan Badan Perwakilan Desa (dalam aturan yang lama) yang dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa (dalam aturan yang baru) beserta perubahan kewenangannya terhadap pengawasan dan pengawasan kinerja Kepala Desa dan Pemerintah Desa.

### 3. Objek Penelitian

Dalam melakukan sebuah penelitian, diperlukan objek guna memberikan informasi mengenai permasalahan yang akan dikaji secara valid. Objek penelitian dalam penelitian ini adalah perubahan kedudukan dan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa atau nama lainnya terhadap pengawasan kinerja Kepala Desa dan Pemerintah Desa.

### 4. Sumber Data Penelitian

Sumber data merupakan sumber dari mana data dapat diperoleh. Dalam penelitian hukum ini, penulis menggunakan sumber data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari literatur, peraturan perundang-undangan, dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Adapun data sekunder ini didapatkandari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang memiliki otoritas (autoritatif), yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
  - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
  - d) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
  - e) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintah Daerah
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mempunyai sifat tidak mengikat dan diperoleh dari penelitian kepustakaan untuk mendukung bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:
- a) Buku
  - b) Jurnal
  - c) Tugas Akhir/Skripsi

#### 5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen atau arsip di Perpustakaan Universitas Islam Indonesia.

#### 6. Analisis Data

Setelah data tersebut terkumpul secara terperinci dan detail kemudian dilakukan analisis terhadap rumusan masalah yang diteliti dengan menggunakan metode studi kepustakaan.

## H. SISTEMATIKA PENULISAN

### BAB I: Pendahuluan

Bab ini memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, kajian teori, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II: Tinjauan Umum**

Bab ini berisi tentang tinjauan teori demokrasi, parlemen atau lembaga perwakilan dan konsep desa.

## **BAB III: Perubahan Kewenangan Dan Kedudukan Badan Perwakilan Desa Menjadi Badan Permusyawaratan Desa Dan Pengaruh Terhadap Pengawasan Kinerja Kepala Desa Dan Pemerintah Desa**

Bab ini berisi tentang Analisis Perubahan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa dan Implikasi perubahan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan Kinerja Pemerintah Desa serta Konsep Badan Permusyawaratan Desa sebagai parlemen desa yang demokratis

## **BAB IV: Penutup**

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran berdasarkan hasil pembahasan mengenai rumusan masalah yang dilakukan dengan cara penelitian empiris. Kesimpulan merupakan jawaban atas masalah- masalah yang menjadi objek penelitian, serta saran dan rekomendasi terkait hasil kesimpulan dalam pembahasan.