

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia ialah sebuah Negara kesatuan yang berbentuk Republik seperti yang di sebutkan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: "*Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik*". Indonesia disebut Negara kesatuan karena terdiri dari beberapa pulau besar dan kecil yang wilayahnya sangat besar yang tersebar di wilayah Indonesia dari sabang sampai merauke juga kaya akan sumber daya alam di dalamnya. Mengingat Indonesia terdiri dari beberapa pulau besar dan pulau kecil yang wilayahnya sangat besar sehingga menyebabkan Indonesia terdiri dari beberapa provinsi dan memiliki luas yang berbeda-beda. Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, pemerintah daerah diberi kewenangan penuh oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan Otonomi daerah. Jadi pemerintah daerah diberi kewenangan seluas-luasnya untuk mengatur urusan pemerintahan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi daerah adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan yang di tuangkan dalam peraturan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat¹. Desa merupakan pemerintahan yang terkecil dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 bahwa

¹ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h., 75.

“Desa itu merupakan suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya Desa diperlukan sebuah lembaga yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang mana merupakan mitra pemerintah Desa yang solid dalam membangun dan mensejahterakan rakyat”.

Penyelenggaraan pemerintahan Desa di era-Reformasi pada hakekatnya adalah sebuah proses Demokratisasi yang selama Orde baru berproses dari atas kebawah, sebaliknya saat ini proses dari bawah yakni Desa. Perubahan paradigma baru tersebut, dari keterangan diatas maka mengakibatkan desa sebagai kualitas kesatuan hukum yang Otonom dan memiliki hak serta wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri sebagaimana yang diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang². Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah, Desa tidak lagi merupakan tingkat administrasi, dengan tidak lagi menjadi bawahan Daerah melainkan menjadi Daerah Mandiri, dimana masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah.

Pengakuan keberadaan desa dalam UU No.23 Tahun 2014 ditegaskan dalam Pasal 2 yang menyebutkan bahwa :

² HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada, 2004), h.,1.

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota,
2. Daerah Kabupaten atau Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan atau Desa.

Demikian pula dalam Pasal 371 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 kembali menegaskan bahwa;

1. Dalam Daerah kabupaten atau kota dapat dibentuk Desa,
2. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.

Keberadaan sebuah Desa memiliki keanekaragaman yang disesuaikan dengan asal-usul budayanya sendiri yaitu:

1. Keanekaragaman, disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat,
2. Partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan Desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai ssesama warga Desa,
3. Otonomi asali, bahwa kewenangan pemerintah Desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam prespektif administrasi Desa,
4. Demokrasi, adalah penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa harus menampung aspirasi-aspirasi masyarakat yang

dimusyawarahkan dan kemudian dipilih untuk dilaksanakan melalui BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah Desa,

5. Pemberdayaan masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di Desa di tunjukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan pokok masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintah Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, Otonomi asli, Demokrasi dan pemberdayaan masyarakat³. Pemerintah Desa harus melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Desa akan tetapi peraturan perundang-undangan itu tidak bisa langsung dilaksanakan. Hal ini karena Desa berbeda kondisi sosial, politik dan budayanya. Dalam salah satu contoh yaitu dalam pengambilan keputusan yang diatur dalam pasal 59 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 bahwa untuk melaksanakan peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan peraturan Kepala Desa atau keputusan Kepala Desa. Namun pada prakteknya pengambilan keputusan juga dilakukan melalui proses musyawarah karena pada dasarnya sifat masyarakat desa yang statis, apabila menemukan suatu masalah mereka menyelesaikan dengan cara “musyawarah” karena mereka memiliki rasa kekeluargaan yang kuat.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan

³Sarundajang, *Arus BALik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan,2002), h., 181.

melakukan pengawasan kinerja kepala desa oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat Desa, di samping menjalankan fungsinya sebagai jembatan antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi yang ketiga yaitu pengawasan, yakni fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan perdes.⁴

Dalam proses pengawasan terhadap pelaksanaan perdes yang dilakukan oleh Lembaga BPD yang diatur dalam Permendagri No. 110 tahun 2016 yang termuat dalam Bagian II pasal 32 Tentang tugas Badan Permusyawaratan Desa yang berbunyi: *“melaksanakan pengawasan terhadap kinerja kepala desa”*. Di dalam Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 pasal 42 tentang tugas dan wewenang DPRD didalam poin (c) yang berbunyi: *“melaksanakan pengawasan pelaksanaan terhadap perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah”*. Di dalam Perda Kabupten Garut No. 7 tahun 2006 tentang BPD BAB III tentang fungsi dan wewenang di Bagian III tentang wewenang di pasal 9 poin (c) yang berbunyi: *“melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa”*. Di jelaskan juga di dalam Undang-Undang Desa No.6 Tahun 2016 di bagian ke VII tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 55 poin (c) yang isinya ialah: *“fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah melakukan pengawasan kinerja kepala desa”*.

⁴ Sadu Wasistiono, MS. M Irawan Tahir, Si., *Prospek pengembangan Desa*, (Bandung:CV fokus Media, 2007), h., 35.

Namun dengan demikian terkadang apa yang telah disepakati oleh Pemerintahan Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa tidak sesuai apa yang diinginkan masyarakat sehingga pembentukan Peraturan Desa hanya menjadi sebuah agenda pemerintahan desa yang tidak substantive dan komperatif atas kepentingan rakyat, yang seharusnya BPD menjadi wadah penyaluran aspirasi masyarakat. Kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan perdes Lembaga BPD yang menjadi permasalahan didalam sebuah program-program yang ada di peraturan desa tidak terlaksana semestinya, karena tidak sesuai fakta yang ada dilapangan dengan peraturan desa tersebut.⁵

Desa adalah 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 hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Frasa “kesatuan masyarakat hukum” telah menempatkan Desa sebagai organisasi campuran (hybrid) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Artinya:

- a) Desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat. Pemerintahan Desa berbeda dengan Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintahan Daerah tidak mengandung unsur masyarakat, melainkan perangkat birokrasi.

⁵ *Ibid*, Sadu Wasistiono, MS. M Irawan Tahir, Si., h., 42-45.

b) Desa tidak identik dengan Pemerintah Desa dan Kepala Desa. Desa mengandung pemerintahan (*local self government*) dan sekaligus mengandung masyarakat (*self governing community*), sehingga membentuk kesatuan (entitas) hukum.

Frasa “prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional” bermakna: keberadaan dan kewenangan Desa sudah ada sebelum adanya negara, sebagai warisan masa lalu maupun berkembang dinamis karena prakarsa masyarakat setempat. Dengan demikian, masyarakat yang berprakarsa membentuk keberadaan Desa dan kewenangan Desa, dimana keberadaan Desa dan kewenangan Desa tersebut harus diakui dan dihormati oleh negara.⁶

Adapun permasalahan yang ada di desa pelitaasih ini dalam sebuah peraturan desa tentang Kewenangan Desa yang di dalamnya berisi tentang program-program tentang desa yang belum terlaksana, tidak sesuai dengan fakta yang ada di masyarakat atau disebut lapangan setelah di analisis.

Dalam menjalankan fungsinya BPD belum mampu bermitra dengan pemerintahan desa dalam menciptakan sebuah kesejahteraan pada tingkat dasar yaitu Desa. Penyusun merasa tertarik untuk meneliti pengawasan pelaksanaan Peraturan Desa juga pemahaman anggota BPD dalam fungsi pengawasn kinerja kepala desa di Desa Pelitaasih, Kecamatan Selaawi, Kabupaten Garut, Provinsi Jawa Barat dalam pembentukan Peraturan Desa. Maka dengan itu penyusun memandang penelitian ini harus dilakukan agar bisa melakukan identifikasi

⁶ Ibe Karyanto, *KEPEMIMPINAN DESA*, (Jakarta Selatan:Kementrian Desa, pembangunan Daerah Tertinggal dan transmigrasi Republik Indonesia, 2015), h., 4-5.

lembaga BPD dalam sebuah pengawasan pelaksanaan Peraturan Desa di Desa Pelitaasih secara komferenshif yang di tuangkan dalam sekripsi yang berjudul: **PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH TENTANG PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN BPD TERHADAP PEMERINTAH DESA PELITAASIH.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas saya menemukan beberapa rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana mekanisme pemilihan anggota BPD di Desa Pelitaasih?
2. Bagaimana pemahaman anggota BPD tentang fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa?
3. Bagaimana solusi terhadap Implementasi fungsi pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa, sesuai dengan perdes No.1 Tahun 2018 persepsi teori dan aplikasi siyasah dusturiyah?

C. Tujuan penelitian

Adapun tujuan penelitian ini meliputi berbagai dimensi antara lain:

1. Untuk mengetahui mekanisme pemilihan anggota BPD di Desa Pelitaasih,
2. Untuk mengetahui seberapa jauh pemahaman anggota BPD dalam fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa,

3. Untuk mengetahui solusi terhadap implementasi fungsi pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa sesuai dengan perdes No. 1 Tahun 2018, persepsi teori dan aplikasi Siyasa dusturiyah.

D. Manfaat penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik untuk kepentingan teoritis ataupun untuk kepentingan praktis.

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis hasil ini dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya dalam mengkaji hukum tata negara khususnya dalam pengawasan pelaksanaan perdes supaya program-program yang di rencanakan terlaksana.

2. Secara praktis

Penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi badan eksekutif dan legislatif di kalangan Desa dalam pengawasan pelaksanaan suatu peraturan-peraturan desa. Penelitian ini diharapkan menjadi sebuah titik tolak ukur betapa pentingnya implementasi fungsi BPD dalam meningkatkan kesejahteraan sosial dimasyarakat Penelitian ini diharapkan mampu memperluas khazanah keilmuan tata negara dalam pemerintahan desa dan bagi pembaca Penelitian ini juga menjadi syarat untuk mendapatkan gelar sarjana S1 di Prodi Hukum Tata Negara di Fakultas Syari'ah Dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kewenangan desa

Eksistensi Desa dan kewenangan aslinya ini juga sebenarnya harus dijadikan sebagai salah satu klasifikasi hak-hak asasi manusia (*human rights*) yang diakui di Indonesia, yakni hak untuk mempertahankan identitas tradisional dan hak masyarakat tradisional. Sebagaimana yang tertuang dalam pasal 281 ayat (2) UUD 1945 “*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*”.

Hak-hak masyarakat tradisional atas identitas budayanya harus tetap di pertahankan sebagai upaya perlakuan sebagai manusia yang bersipat kodrati (*lex naturalis*). Hal ini penting dalam rangka menghindari eksploitasi manusia atas manusia lainnya (*Exploitation de l’homme par l’homme*) akibat dari manusia telah menjadi serigala bagi manusia lain (*homo homini lupus*).

Keberadaan Desa secara hukum semakin tegas ketika di rujuk pada pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menegaskan bahwa: “*Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri atas pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa*”⁷.

Jadi, pengakuan terhadap eksistensi (Pemerintahan) Desa sebagai pengejawantahan adanya Otonomi Desa sebagai Otonomi Asli dalam struktur ketatanegaraan Indonesia antara lain terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

⁷ Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a, *REPUBLIK DESA*, (Bandung:P.T. ALUMNI Bandung, 2010), h., 45-46.

Urusan pemerintahan yang menjadi Kewenangan Desa mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan peraturannya kepada Desa;
- c. Tugas bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. Urusan pemerintah lain yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

Jelasnya, adalah bahwa terdapat 4 (empat) tipe Kewenangan Desa, yakni:

1. Kewenangan *originair* (asli) sering disebut haka tau kewenangan asal usul yang melekat pada Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*self-governing community*);
2. Kewenangan *devolutif*, yaitu kewenangan yang melekat kepada Desa karena posisinya di tegaskan sebagai pemerintahan lokal (*local self-governing*);
3. Kewenangan *distributive*, yaitu Kewenangan Desa dalam bidang pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah kepada Desa;
4. Kewenangan *negative*, yaitu Kewenangan Desa menolak tugas pembantuan dari pemerintah jika tidak disertai pendukungnya atau jika tugas itu tidak sesuai dengan kondisi masyarakat setempat.⁸

2. Prinsip-prinsip Desa

Prinsip umum Demokrasi di atas, pada gilirannya harus dikembangkan dalam basis sosio budaya Desa, sebagaimana ditegaskan melalui asas rekognisi dan

⁸ *Ibid*, Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *REPUBLIK DESA*, h., 47.

subsidiaritas. Pelaksanaan dan pengembangan kehidupan demokrasi harus diorientasikan bagi kemajuan kolektif masyarakat setempat, yaitu masyarakat Desa, bukan demi demokrasi itu sendiri. Dalam hal ini, ketaatan terhadap norma demokrasi harus seiring dengan keterikatan atau loyalitas terhadap komunitas. Dengan alamat keberpihakan tersebut, demokrasi Desa bukan lagi menjadi perangkat nilai-nilai umum (*universal*) yang bersifat memaksa, atau menjadi mekanisme dan prosedur yang terlepas dari pengalaman masyarakat Desa, melainkan terkait dan terikat pada perikehidupan masyarakat yang menjalankan demokrasi. Secara lebih spesifik, prinsip Demokrasi Desa adalah sebagai berikut.

a) Kepentingan Masyarakat Desa Pelaksanaan Pemerintahan Desa secara keseluruhan harus bertolak dan berujung pada kepentingan masyarakat Desa. Kepentingan masyarakat Desa yang dimaksud adalah aspek umum yang berkait dan menentukan perikehidupan warga Desa, khususnya untuk hal yang bersifat strategis. Dalam Pasal 54 ayat (2) UU Desa, hal yang bersifat strategis tersebut meliputi: (a) penataan Desa, (b) perencanaan Desa, (c) kerja sama Desa, (d) rencana investasi yang masuk ke Desa, (e) pembentukan BUM Desa, (f) penambahan dan pelepasan aset Desa, dan (g) kejadian luar biasa. Meletakkan kepentingan masyarakat Desa sebagai prinsip demokrasi Desa dimaksudkan untuk mengontrol kualitas dan keterwakilan aspirasi masyarakat Desa dalam mekanisme demokratis yang dilaksanakan Desa.

b) Musyawarah

Setiap keputusan Desa mengutamakan proses musyawarah mufakat. Musyawarah merupakan pembahasan atas suatu masalah tertentu dengan

mengedepankan tukar pendapat serta argumentasi yang dilaksanakan dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat. Berbeda dengan sistem pengambilan keputusan yang mengedepankan pemungutan suara, prinsip musyawarah mengedepankan tukar pendapat, pandangan, dan argumentasi antar peserta musyawarah sampai dicapai mufakat. Dalam Demokrasi Desa, musyawarah sekaligus juga merupakan mekanisme utama dalam mencapai keputusan Desa seperti diatur dalam Permendesa PDTT No. 2 tahun 2015. Musyawarah sebagai prinsip Demokrasi Desa merupakan bagian dari rekognisi atas kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat Desa. Termasuk di dalamnya merekognisi sifatsifat kegotong-royongan, kebersamaan, dan kolektivitas. Dalam konsepsi demokrasi modern, musyawarah sesungguhnya seiring dengan pandangan Demokrasi deliberatif yang mengedepankan adu argumentasi dalam ruang publik. Dalam musyawarah, akal (bukan okol, atau otot) dan pikiran jernih khas masyarakat Desa yang memandu pertukaran argumentasi. Bedanya, apabila adu argumentasi dalam Demokrasi deliberatif berangkat dari ruang pengalaman masyarakat urban, pertukaran argumentasi dalam musyawarah berlangsung.⁹

c) Partisipasi

Partisipasi berarti keikutsertaan masyarakat Desa dalam setiap kegiatan dan pengambilan keputusan strategis desa. UU desa meletakkan sifat partisipatif sebagai azas pengaturan, yang artinya berkehendak untuk menopang proses

⁹ Neni Amanulloh, *BUKU 3 DEMOKRATISASI DESA*, (Jakarta:Kementrian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015) h., 17-18.

demokratisasi di Desa. Partisipasi dilaksanakan tanpa memandang perbedaan gender (laki-laki/perempuan), tingkat ekonomi (miskin/kaya), status sosial (tokoh/orang biasa), dan seterusnya. Sebagai asas pengaturan Desa dan prinsip demokrasi, partisipasi merupakan keharusan sebagai perwujudan hak demokratis yang dimiliki oleh setiap warga Desa sebagai pemegang kekuasaan. Dalam konteks Musyawarah Desa, pelaksanaan partisipasi tersebut dijamin sampai dalam tingkat yang sangat teknis. Dalam Pasal 3 ayat (3) huruf e Permendesa No. 2 Tahun 2015, diatur bahwa setiap unsur masyarakat berhak “menerima pengayoman dan perlindungan dari gangguan, ancaman dan tekanan selama berlangsungnya musyawarah Desa” (Pasal 3 ayat (3) huruf e Permendesa PDDT No. 2 tahun 2015).

d) Sukarela

Demokrasi mensyaratkan proses partisipasi berlangsung secara sukarela. Sukarela dapat dimaknai sebagai (1) kesadaran pribadi untuk melakukan atau berpartisipasi dalam suatu kegiatan Desa. Maksud kesadaran pribadi adalah bahwa setiap orang mengoptimalkan pertimbangan akal sehatnya dalam memutuskan atau bersikap atas sesuatu hal. Makna selanjutnya, (2) sukarela berarti bebas dari ancaman atau intimidasi dalam menentukan sebuah sikap. Termasuk di dalamnya ancaman kekerasan serta politik uang (*money politic*). Prinsip sukarela sangat erat kaitannya dengan hak asasi manusia serta kedaulatan pribadi (*self sovereignty*). Setiap orang memiliki hak untuk bebas dari ancaman atau tekanan pihak lain. Dalam masyarakat Desa, prinsip ini

merupakan salah satu aspek penting yang harus dikembangkan untuk mencapai kehidupan desa yang Demokratis.

e) Toleransi

Toleransi merupakan prinsip Demokrasi selanjutnya yang harus dikembangkan lebih maju dalam demokrasi Desa. Prinsip ini berarti sikap menghormati atas sikap atau pendapat yang berbeda, tanpa mencela, merendahkan, atau meremehkan. Toleransi juga bermakna non-diskriminasi. Dalam demokrasi, mengucilkan seseorang atau sekelompok orang karena identitas atau keadaannya (gender, agama, etnis, keluarga, tingkat ekonomi, penyandang disabilitas, dst.) merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan. Sebaliknya Demokrasi Desa diwujudkan sebagai ruang empiris untuk merangkul setiap elemen perbedaan atau kemajemukan (pluralitas) yang terdapat dalam masyarakat.¹⁰

f) Prikemanusiaan atau humanis

Pengertian demokrasi dalam UU Desa di atas menempatkan pengakuan dan jaminan terhadap keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa sebagai tata perlakuan dasar atas manusia atau masyarakat Desa. Itu berarti setiap orang atau individu warga Desa harus dilihat dalam posisinya yang luhur dan mulia sebagai makhluk Tuhan. Setiap orang berhak untuk dihormati, diayomi, diakui harkat dan martabatnya. Dengan kata lain, perbuatan menyudutkan seseorang secara negatif, main

¹⁰ *Ibid*, Neni Amanulloh, *BUKU 3 DEMOKRATISASI*, h., 18-20.

hakim sendiri, pembiaran atas terjadinya kekerasan atau bahkan melakukannya, harus dieliminasi dalam kehidupan Desa. Dalam demokrasi Desa, akar-akar prinsip prike-manusiaan atau humanis mengacu pada keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan.

g) Berkeadilan gender

Prinsip penting dalam Demokrasi Desa adalah keadilan gender. Keadilan gender sudah harus tercermin dalam pengambilan keputusan-keputusan strategis Desa. Menonjolkan prinsip keadilan gender dalam Demokrasi Desa sesungguhnya memiliki garis tradisi dengan hubungan gender di Desa. Dalam kehidupan Desa, perbedaan ketat antara peran publik dan peran domestik berbasis gender, justru tidak dikenal. Aktivitas ekonomi ataupun politik di Desa sama-sama dilakukan oleh setiap identitas gender, baik laki-laki maupun perempuan. Tradisi tersebut bagi masyarakat Desa hanya perlu direvitalisasi dan dikemas dalam semangat baru untuk menggerakkan Demokratisasi.

h) Transparan dan akuntabel

Proses politik Desa berlangsung sebagai kegiatan yang berlangsung demi kepentingan masyarakat Desa. Sebab itu masyarakat Desa harus tahu apa yang tengah berlangsung dalam proses politik Desa. Prinsip transparan berarti tidak ada yang disembunyikan dari masyarakat Desa, kemudahan dalam mengakses informasi, memberikan informasi secara benar, baik dalam hal materi permusyawaratan atau anggaran. Masyarakat Desa juga berhak untuk

tahu pengelolaan keuangan Desa, dari penganggaran, pengalokasian, dan penggunaan keuangan Desa.¹¹

3. Pengawasan

Pengawasan perlu dilakukan secara tertib dan teratur serta berkesinambungan sesuai dengan system dan pedoman atau ketentuan yang berlaku agar tujuan dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Walaupun perencanaan telah dibuat dengan baik, pengelolaan telah disusun dengan tepat serta pelaksanaan telah dilakukan, akan tetapi jika pengawasan tidak dilakukan dan berjalan dengan semestinya, maka usaha itu tidak akan berhasil dengan gemilang. Oleh karena itu fungsi pengawasan sama pentingnya dengan manajemen lainnya.¹²

Pengawasan adalah tahap proses manajerial pemeliharaan kegiatan organisasi dalam batas-batas yang diizinkan yang diukur dari harapan-harapan. Tujuan umum dari teori pengawasan adalah membuat suatu sistem yang dapat bekerja dengan cara yang lebih baik; membuatnya lebih dapat diandalkan (*reliable*), lebih mudah atau menyenangkan (*convenient*) atau lebih ekonomis.

Perkataan pengawasan (*control*) mempunyai beberapa arti dan lebih spesifik beberapa konotasi yang bermakna dengan pengawasan yaitu:

- (a) Mencek atau memeriksa,
- (b) Mengatur,
- (c) Membandingkan dengan suatu standar,
- (d) Melaksanakan wewenang (mengarahkan atau memerintah), dan

¹¹ *Ibid*, Neni Amanulloh *BUKU 3 DEMOKRATISASI DESA*, h., 21-23.

¹² Tarmidzi, zaini, *Fungsi Kontrol Dpr dalam Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Angkasa, 1992), h., 2.

(e) Mengekang atau mengendalikan.

Pengawasan adalah usaha untuk mengawasi, membimbing dan membina gerak pegawai dan unit kerja untuk bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dengan berpedoman kepada petunjuk buku dan pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Pengawasan meliputi kegiatan penilaian atas hasil kerja yang telah ditentukan. Bila ditemukan tindakan atau aktifitas yang menyimpang dari standar atau petunjuk buku yang telah ditetapkan, maka diperlukan suatu tindakan korektif sesuai dengan prosedur- prosedur dan ukuran yang telah ditetapkan.

Pengawasan dimaksudkan untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidak sesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Pengawasan adalah kegiatan yang berhubungan dengan mengendalikan atau mengawasi setiap pekerjaan serta melakukan tindakan koreksi. Proses pengawasan dilakukan dengan tiga langkah, yaitu:

- a. Mengukur hasil pekerjaan,
- b. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbedaan dan,
- c. Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan, baik melalui perencanaan, pengorganisasian, maupun penggerakan.¹³

¹³ Silvi Holipah, *Kinerja Pengawasan Camat dalam rangka Meningkatkan Pembangunan Sarana Fisik Desa Dikaitkan dengan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Kasus di Kecamatan Pakenjen Kabupaten Garut)*, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2017, h., 8-9.

Banyak ayat dalam Al-Quran yang menjelaskan tentang pentingnya pengawasan di dalam Al-quran diantaranya surat An-Nisa Ayat 1, Al-Ahzab Ayat 52 dan Hud Ayat 93. Sedangkan yang paling relevan yaitu dalam surat Qaf Ayat 18, sebagai berikut:

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

“Tiada suatu ucapanpun yang diucapkannya melainkan ada di dekatnya malaikat pengawas yang selalu hadir”.

Beberapa hadits Rasulullah Saw juga menganjurkan perlunya melaksanakan pengawasan atau evaluasi dalam setiap pekerjaan. Ajaran Islam sangat memperhatikan adanya bentuk pengawasan terhadap diri terlebih dahulu sebelum melakukan pengawasan terhadap orang lain. Hal ini antara lain berdasarkan hadits Rasulullah Saw sebagai berikut:

حَاسِبُوا أَنْفُسَكُمْ قَبْلَ أَنْ تُحَاسَبُوا وَ زِنُوا أَعْمَالَكُمْ قَبْلَ أَنْ تُوزَنُوا عَلَيْكُمْ

Artinya:

“Periksalah dirimu sebelum diperiksa (di akhirat) timbanglah atau perhitungkan amalmu sebelum diperhitungkan (di akhirat) .” (HR. Tirmidzi: 2383).

Jadi pengawasan bukan dimaksudkan untuk mencari-cari kesalahan orang dan memburuk-burukannya seperti anggapan kebanyakan orang, melainkan untuk mengarahkan segala kegiatan kerja supaya tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Dengan adanya pengawasan yang baik dan efektif, maka di harapkan bahwa penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi dapat di tekan,

sehingga kemungkinan timbulnya kerugian atau kerusakan yang lebih besar lagi dapat dihindarkan atau minimal dapat diperkecil.¹⁴

Kajian fiqh siyasah dusturiyah adalah tentang hubungan antara pemimpin dan satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di masyarakat. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁵

Siyasah dusturiyah membahas tentang konsep-konsep bernegara dalam konstitusi, cara perumusan undang-undang dan lembaga-lembaga negara yang memiliki tugas dan fungsi masing-masing. Di samping itu, kajian *siyasah* pun membahas konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara.¹⁶

Fiqh siyasah mempunyai sumber-sumber yang dapat dijadikan rujukan dan dijadikan pegangan, yaitu Al-Quran, As-Sunnah dan sumber yang berupa peninggalan kaum muslimin terdahulu. Siyasah dusturiyah adalah aturan-aturan yang objek bahasannya tentang kekuasaan yang meliputi hukum tata negara, administrasi negara, hukum internasional dan hukum ekonomi. Siyasah dusturiyah

¹⁴ Op. Cit, Tarmidzi, zaini .,h., 3.

¹⁵ H. A. Dzajuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h., 47.

¹⁶ Muhammad iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Griya media Pratama, 2014), h., 17.

pun berbicara tentang hubungan masyarakat dan pemimpinnya. Seperti kaidah berikut

تَصَرَّفَ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطًا بِالْمَصْلَحَةِ

“Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat.¹⁷”

Kaidah ini mengandung arti bahwa kebijakan umum seorang pemimpin harus selalu berorientasi kepada kemaslahatan masyarakat¹⁸. Fiqih Siyasah Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks, secara umum meliputi hal-hal sebagai berikut:¹⁹

- a) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya;
- b) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknyanya;
- c) Persoalan bai’at;
- d) Persoalan waliyul al-ahdi;
- e) Persoalan perwakilan;
- f) Persoalan ahlul al-hall wa al-’aqdi;
- g) Persoalan wuzaroh dan perbandingannya.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu bagian yang pokok bagi pelaksanaan hukum tata pemerintah/administrasi negara dan merupakan suatu bagian yang penting sekali bagi perwujudan pemerintah negara dalam arti luas. Dengan demikian, asas merupakan permulaan suatu kebenaran yang menjadi

¹⁷ H. A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2006), h., 147.

¹⁸ Op. cit, H. A. Djazuli, *Fiqih Siyasah*, h., 38.

¹⁹ *Ibid.*

pokok dasar tujuan berpikir, berpendapat dan sebagainya. Pemerintahan yang baik dalam menyelenggarakan kekuasaan negara harus berdasarkan pada:²⁰

- 1) Ketertiban dan kepastian hukum dalam pemerintahan;
- 2) Perencanaan dalam pembangunan;
- 3) Pertanggungjawaban, baik oleh pejabat dalam arti luas maupun oleh pemerintah;
- 4) Pengabdian pada kepentingan masyarakat;
- 5) Pengendalian pada kepentingan masyarakat;
- 6) Pengendalian yang meliputi kegiatan pengawasan, pemeriksaan, penelitian dan penganalisisan;
- 7) Keadilan tata usaha/administrasi negara;
- 8) Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat:

Dari kaidah tersebut dapat diambil suatu alasan dimana BPD selayaknya lebih mementingkan kebutuhan masyarakat secara umum dari pada kepentingan pribadi, sehingga kepercayaan masyarakat lebih tinggi. Dalam melaksanakan sebuah program desa dikenal dengan partisipasi masyarakat yang bersipat aktif maupun pasif.

Secara terminologis, seerti yang dikutip oleh M. Iqbal dari pendapatnya Abdul Wahab Kalaf yang merumuskan Siyasa Syar'iyah dengan:

تدبير الشؤون الحامة للدولة الاسلامية بما يكفل تحقيق المصالح ودفع المضار مما لا يتعدى حدود الشريعة واصولها الكلية وان لم يتفق باقوال الانمة المجتهدين

²⁰ Beni. Ahmad, Saebani, *Fiqh Siyasa Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung:Pustaka Setia, 2007), h., 123.

“Pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintah islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemadaratan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat islam dan prinsip-prinsip umumnya, meskipun tidak sejalan dengan pendapat para ulama mujtahid²¹”.

Sehubungan dengan pengawasan pelaksanaan Peraturan Desa, maka penting adanya suatu Lembaga yang berfungsi sebagai pengawasan pelaksanaan Peraturan Desa yang di dalamnya tentang suatu program-program tersebut. Dari uraian tersebut dapat diambil gambaran bahwa pentingnya Lembaga BPD dalam pengawasan pelaksanaan Peraturan Desa dimana fungsi BPD merupakan pengawasan pelaksanaan Peraturan Desa. Dengan kata lain lahirnya Lembaga BPD untuk pengawasan pelaksanaan program-program yang ada di peraturan Pemerintahan Desa.

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil yang penyusun pahami atas berbagai karya tulis baik berupa buku-buku ilmiah, skripsi, jurnal ataupun karya tulis lainnya, telah ditemukan karya-karya yang telah membahas persoalan tentang Badan Permusyawaratan Desa atau juga yang dulu disebut Badan Perwakilan Desa sebagai mitra pemerintahan desa dalam perumusan dan pelaksanaan peraturan desa, hal ini tentu saja karena tema tersebut sendiri termasuk dalam kategori persoalan klasik. Namun dalam mencari referensi yang membicarakan tentang peran BPD dalam Proses perumusan (Perdes) dan pelaksanaan, juga faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam perumusan dan

²¹ Op. cit, Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, h.,5.

pelaksanaan Perdes, penyusun belum menemukan yang menjelaskan tentang itu, namun hanya sebbuah karya-karya yang dapat disebutkan disini yang menjadi acuan penyusun dalam penelitian terdahulu materi yang akan di teliti adalah sebagai berikut :

Sebuah sekripsi hasil penelitian lapangan prayoza saputra mahasiswa Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta prodi Ilmu Hukum yang berjudul *OPTIMALISASI PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA (study kasus di Desa Tridayasakti Kecamatan Tambun Selatan Kabupaten Bekasi)* dalam kesimpulannya hanya sedikit menyinggung peran BPD selaku badan Legislatif desa yang mampu menciptakan Chek and balance dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, tidak dijabarkan sesuai yang penyusun teliti disini bagaimana proses merumuskan peraturan desa dari penyerapan aspirasi masyarakat, dalam pembentukan peraturan desa, penetapan, kendala-kendala juga peran anggota BPD dapat efektif dalam merumuskan peraturan desa yang sesuai kepentingan masyarakat.²²

Penelitian Fauzan, Ali (2010) dengan judul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembuatan Peraturan Desa sudah dilakukan melalui tahapan-tahapan yang benar dan telah sesuai dengan UndangUndang Nomor 10 Tahun 2004 juncto Peraturan

²² Prayoza Saputra mahasiswa, *OPTIMALISASI PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA (study kasus di Desa Tridayasakti Kecamatan Tambun Selatan Kabupaten Bekasi)*, Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2014.

Pemerintah No 72 Tahun 2005 Tentang Desa juncto Peraturan Mendagri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, yakni melalui tahap inisiasi, sosio-politis dan yuridis. Simpulan dari hasil penelitian di atas adalah BPD dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu proses pembuatan Peraturan Desa telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada namun fungsi legislasi BPD belum dapat berjalan secara maksimal, hal ini ditunjukkan dengan kurang komprehensipnya BPD di Kecamatan Wanasari dalam membingkai peraturan-peraturan desa yang masih bersifat konvensional atau kebiasaan kedalam bentuk peraturan tidak tertulis. Adapun Langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala yakni secara Intern dan Ekstern. Sehingga saran yang diajukan dalam Tesis ini ialah perlu adanya perhatian khusus dari Pemerintah daerah serta perlu diadakanya pelatihan cara menyusun dan merancang Perdes bagi Pemerintah Desa.

Juga dalam sekripsi hasil penelitian lapangan Sri Putri Puspitasari mahasiswi Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung prodi Hukum Tata Negara yang berjudul *PERANAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP KINERJA KEPALA DESA TAHUN 2013-2015 (Studi Kasus Di Desa Sukamukti Kecamatan Majalaya Kabupaten Bandung)* dalam kesimpulannya cuman hanya menyinggung tentang peranan Lembaga legislatif desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa dalam

pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap suatu kinerja kepala desa atau Lembaga eksekutif.²³

Noviar Satriadi (2013) tentang Pengaruh Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan desa dengan keluarnya UU NO. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Di Kecamatan Praya Barat), hasil penelitian menunjukkan peran BPD sesuai dengan temuan dalam penelitian ini belum mampu menjalankan peran dan fungsinya secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terutama berkaitan dengan fungsi legislasi desa, tetapi masih sebatas pada pembentukan panitia pemilihan kepala desa dan pembuatan RAPBdes.

Paulina Dwijayanti (2013) tentang Komunikasi dan Koordinasi yang Sinergi Antara Pemerintah Desa dan BPD Dalam Pembuatan Peraturan Desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Komunikasi yang terjadi antara pemerintah desa dan BPD dalam pembuatan peraturan desa tidak terjalin baik, karena sering terjadi kesimpangsiuran antar yang satu dengan yang lain, sepertinya adanya anggapan dari pemerintah desa yang menganggap BPD bukan sebagai mitra melainkan lawan, serta BPD yang merasa bahwa kehadiran mereka tidak dihargai.

Komunikasi merupakan salah satu persyaratan untuk mencapai koordinasi yang baik. Salah satu faktor yang menghambat kinerja dari BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah selain kekuasaan dominan pemerintah desa

²³ Sri Putri Puspitasari mahasiswi *PERANAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP KINERJA KEPALA DESA TAHUN 2013-2015 (Studi Kasus Di Desa Sukamukti Kecamatan Majalaya Kabupaten Bandung)* prodi Hukum Tata Negara Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, 2016

juga mereka terjebak rutinitas harian mereka yaitu sebagai petani sehingga urusan dalam pemerintahan bukan menjadi hal yang pokok dalam pekerjaan mereka, sehingga kinerja pelaksanaan fungsi BPD belum dapat dilakukan secara maksimal karena terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi yaitu selain yang telah disampaikan diatas adalah kurangnya pemahaman anggota BPD maupun masyarakat terkait lembaga desa yang relatif masih baru ini

