



## **BADAN PERMUSYAWARATAN DESA SEBAGAI PENGAWAS KINERJA KEPALA DESA DALAM MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DESA**

**Iswadi Purnama, Tjuk Wirawan, Slamet**

**Suhartono**

[iswadipurnama1@gmail.com](mailto:iswadipurnama1@gmail.com)

**Pascasarjana – Prodi Magister Hukum -  
Universitas Wiraraja**

### **ABSTRAK**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat dianggap sebagai "parlemen"-nya desa. BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonomi daerah di Indonesia. Demi terselenggaranya cita-cita masyarakat desa yakni terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa yang mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat dibutuhkan sebuah badan atau lembaga yang dapat mengawasi seluruh pekerjaan rumah tangga dalam Pemerintahan Desa. Dengan adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diharapkan dapat menjadi mediator dalam mewujudkan harapan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis badan permusyawaratan desa sebagai pengawas kinerja kepala desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sebagaimana fungsi dan tugas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan



terhadap kinerja Kepala Desa apabila dianalisis berdasarkan teori kewenangan, bahwa kewenangan yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan kewenangan atributif yang artinya kewenangan yang secara cara yuridis telah dituangkan di dalam undang-undang. Oleh sebab itu sudah menjadi tugas dan fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melakukan pengawasan baik itu terhadap pelaksanaan tugas Kepala Desa, wewenang Kepala Desa, dan kewajiban Kepala Desa. Karena perlu diketahui wewenang dan juga kewajiban Kepala Desa memiliki konsekuensi yuridis, yakni mendapatkan sanksi apabila tidak melaksanakan kewajiban, dan Kepala Desa dilarang menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajiban.

**Kata Kunci :** Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Kewenangan, Pemerintahan Desa

#### ***ABSTRACT***

*The Village Consultative Body (BPD) can be considered the "parliament" of the village. BPD is a new institution in the village in the era of regional autonomy in Indonesia. For the sake of the implementation of the ideals of the village community, namely the realization of governance and village development that is able to accommodate the community, an agency or institution that can oversee all household work in the Village Administration is needed. With the Village Consultative Body (BPD) which is the embodiment of the realization in village administration, it is hoped that it can become a mediator in realizing these expectations. This study aims to identify and analyze the village consultative body as a supervisor for the performance of the village head in administering village government. This type of research is normative law research using normative case studies in the form of legal behavior products. The subject of the study is law which is conceptualized as a norm or rule that applies in society and becomes a reference for everyone's behavior. The functions and duties of the Village Consultative Body (BPD) in supervising the performance of the Village Head are based on an analysis based on the theory, that the authority*



*of the Consultative Body (BPD) is an attribute that is in accordance with its authority in accordance with the law. Therefore, it is the duty and function of the Village Consultative Body (BPD) to supervise both the implementation of the duties of the Village Head, the authority of the Village Head, and the obligations of the Village Head. Because it is necessary to know that the authority and obligations of the Village Head have juridical consequences, namely getting sanctions if they do not carry out their obligations, and the Village Head is prohibited from abusing his authority, duties, rights, and/or obligations.*

**Keywords: Village Consultative Body (BPD), Authority, Village Government**

## **PENDAHULUAN**

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut sistem desentralisasi dalam melaksanakan pemerintahan dengan memberikan keleluasaan dan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Makna dari isi pasal tersebut antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal – usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Otonomi daerah ini didasari oleh keinginan pemerintah Bersama DPR untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk dapat lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat daerah untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Untuk dapat memberikan otonomi yang efektif, maka dilakkan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal – usul dalam



daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil diantaranya daerah otonom atau Desa. Hal ini merupakan bentuk semangat zaman yang baru dalam arena pergolakan politik Indonesia di era reformasi dengan adanya demokratisasi dan desentralisasi.

Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah Desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa merupakan satu kesatuan masyarakat hukum, maka dalam kehidupan dibatasi oleh sebuah peraturan yang harus ditaati, peraturan dibuat dengan tujuan agar dalam kehidupan bermasyarakat tercipta suatu kehidupan yang harmonis, adil, aman dan makmur.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum sebagaimana subjek hukum yakni dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, baik hukum publik maupun hukum privat, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan.<sup>1</sup> Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa harus mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, mewujudkan peran aktif masyarakat untuk turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.<sup>2</sup>

Oleh karena itu, demi terselenggaranya cita-cita tersebut dibutuhkan sebuah badan atau lembaga yang dapat mengawasi seluruh pekerjaan rumah tangga dalam Pemerintahan Desa. Dengan adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diharapkan dapat menjadi mediator dalam mewujudkan harapan tersebut.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat dianggap sebagai "parlemen"-nya desa. BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonomi daerah di Indonesia.

---

<sup>1</sup> HAW Wijaya, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 3

<sup>2</sup> Iswan Kaputra et.al(dkk), 2013, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal.70-71



Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Terkait upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. BPD memiliki peran yang sangat vital dalam sebuah pemerintahan Desa, karena selain memiliki fungsi sebagai pengawas, juga berwenang dalam menentukan Peraturan Desa (Perdes) yang mana BPD ikut membahas dan menyepakati Peraturan Desa (Perdes) tersebut.

Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa. Sehubungan dengan jabatannya sebagai BPD, dalam melaksanakan tugasnya menurut Pasal 26 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa, dan juga menurut Pasal 64 huruf c Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengatakan bahwa anggota BPD



dilarang menyalahgunakan wewenang.

Fungsi BPD menurut Pasal 31 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Selain fungsi BPD, ada beberapa tugas BPD seperti yang disebutkan dalam Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai berikut : menggali aspirasi masyarakat; menampung aspirasi masyarakat; mengelola aspirasi masyarakat; menyalurkan aspirasi masyarakat; menyelenggarakan musyawarah BPD; menyelenggarakan musyawarah Desa; membentuk panitia pemilihan Kepala Desa; menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu; membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa; melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya; dan melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan

Pemerintah desa yang dengan sebutan lain merupakan kepala desa dengan dibantu oleh perangkat desa dalam melaksanakan tugasnya sebagai kepala desa. Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, maka Kepala Desa untuk itu memiliki beberapa kewenangan sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Secara eksplisit Pasal 26 ayat (1) mengatur empat tugas utama Kepala Desa yaitu: (1) Menyelenggarakan pemerintahan desa, (2) Melaksanakan pembangunan desa, (3) Melaksanakan pembinaan masyarakat desa; dan, (4) Memberdayakan masyarakat desa. Dengan tugas yang diberikan, Kepala Desa diharapkan bisa membawa desa ke arah yang diharapkan oleh Undang - Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Menjadi hal pokok apabila cakupan Kinerja Kepala Desa tidak hanya terbatas pada pelaksanaan tugas Kepala Desa saja, melainkan juga harus mencakup pelaksanaan Kewajiban dan Pelaksanaan Wewenang Kepala Desa.

Karena terdapat suatu pasal dalam Permendagri Nomor 110 Tahun 2016



Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yakni Pasal 1 angka 8, yang menyatakan bahwa yang termasuk dalam ruang lingkup kinerja Kepala Desa hanyalah pelaksanaan tugas Kepala Desa. Padahal perlu diketahui bahwa seorang Kepala Desa sebagai pejabat pemerintah Desa selain tugas yang dimiliki ada juga wewenang dan kewajiban yang dimiliki.

Sehingga Pasal 1 angka 8 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ini sangat berpengaruh terhadap tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Apabila cakupan ruang lingkup “Kinerja Kepala Desa” hanya terbatas pada “Pelaksanaan Tugas Kepala Desa” saja dan tidak membahas tentang “Wewenang Kepala Desa” dan juga “Kewajiban Kepala Desa” sebagai pejabat pemerintah Desa dan pelaksana pemerintahan desa yang tidak sesuai dengan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Maka dapat dikatakan pasal ini mengalami konflik norma (inharmonisasi).

Akibat dari norma yang mengalami konflik norma (inharmonisasi) ini akan berdampak terhadap fungsi pengawasan dan tugas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengawas di desa atau sebagai pengawas dalam jalannya pemerintahan desa. Karena dalam Pasal 1 angka 8 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tersebut ada tendensi bahwa yang hanya diawasi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah tugas Kepala Desa. Sedangkan pelaksanaan wewenang dan juga kewajiban Kepala Desa tidak menjadi objek dalam pengawasan kinerja Kepala Desa yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Mengacu pada uraian latar belakang diatas, maka penulis mengambil judul berikut sebagai judul pada penelitian ini : **“BADAN PERMUSYAWARATAN DESA SEBAGAI PENGAWAS KINERJA KEPALA DESA DALAM MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DESA”**

### **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka penulis mendapatkan dua



rumusan masalah, yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai pengawas kinerja Kepala Desa ?
2. Bagaimana kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi pengawasan ?

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>3</sup> Penelitian hukum normatif meneliti kaedah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem hukum yang terkait dengan suatu peristiwa hukum, penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi hukum dasar penentu apakah suatu gejala atau fenomena sudah benar atau salah serta bagaimana seharusnya gejala atau fenomena itu menurut hukum.<sup>4</sup>

Pendekatan Masalah , dengan penelitian secara yuridis normatif ini, penelitian yang dilakukan akan lebih mengupas dari peraturan yang mengatur, ilmu-ilmu hukum, dan bahan hukum tertulis lainnya untuk menganalisis terhadap Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam melakukan pengawasan terhadap Kinerja Kepala Desa. Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang – undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*), dan Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang – undangan (*statute approach*),

<sup>3</sup> Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2004), h.21

<sup>4</sup> Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Dan Fikih*, (Pekanbaru: Suska Press, 2015), hlm. 60





Merupakan pendekatan dengan cara menganalisa peraturan perundang-undangan yang telah ada yang berhubungan dengan judul penelitian Penelitian ini yaitu tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam melakukan pengawasan terhadap Kinerja Kepala Desa. Pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan kasus dalam penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mempelajari penerapan norma-norma yang dilakukan dalam praktek hukum. Kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana dalam yurisprudensi terhadap perkara yang terjadi merupakan fokus penelitian.<sup>5</sup> Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), “konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi”<sup>6</sup>

Bahan Hukum Primer, Dalam hal ini bahan hukum primer terdiri peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>7</sup> Adapun bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut : Undang – Undang Dasar Tahun 1945, Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang pengelolaan keuangan desa, Permendagri nomor 111 tahun 2014 tentang pedoman teknis peraturan di desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri, Permendagri nomor 46 tahun 2016 tentang laporan kepala desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

---

<sup>5</sup> Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Dan Fikih*, (Pekanbaru: Suska Press, 2015), Hlm. 60

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2011. Hlm. 157

<sup>7</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Hlm. 40



(BPD).

Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum sekunder, “Bahan hukum sekunder berupa semua aplikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks kamus kamus hukum jurnal dengan hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan”<sup>8</sup> Bahan Hukum Tersier, bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu : Kamus Hukum; Kamus Bahasa Indonesia; Kamus Bahasa Inggris; Ensiklopedia terkait

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum, dikarenakan tipe penelitian hukum pada Penelitian ini berjenis normatif, maka teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah teknik studi kepustakaan atau *library research*. Metode penelitian kepustakaan ini adalah pengumpulan bahan hukum melalui penelusuran kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dan hasil penelitian yang sudah ada. Teknik Pengolahan Bahan Hukum, setelah mendapatkan bahan hukum dengan menggunakan metode pengumpulan bahan hukum maka langkah selanjutnya yang dilakukan oleh peneliti adalah melakukan pengolahan terhadap bahan hukum tersebut. Adapun cara yang dilakukan untuk mengolah bahan hukum yang telah didapat adalah sebagai berikut : Pertama, proses editing yakni proses yang dilakukan terhadap bahan hukum dengan cara pemeriksaan kembali selengkap-lengkapinya kejelasan makna serta relevansinya. Kedua, verifikasi yaitu pengecekan kembali terhadap bahan hukum yang telah diperoleh setelah dikumpulkan sesuai dengan jenisnya maka proses tersebut benar-benar matang dan sudah siap untuk di lakukan analisis. Ketiga, adalah proses analisis yakni proses yang dilakukan terhadap bahan hukum dengan cara memahami dan mendeskripsikan dengan jelas. Keempat, digunakan untuk kemudian dilakukan proses kesimpulan dalam hal ini melalui analisis cara pandang secara deduktif.

Analisis Bahan Hukum, metode analisis bahan hukum yang digunakan

---

<sup>8</sup> Sarjono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006, Hlm.141



dalam penelitian Penelitian ini adalah metode analisis kualitatif dengan metode penafsiran Sistematis. Metode ini merupakan metode analisis dari bahan hukum yang diperoleh kemudian disusun secara sistimatis kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Analisis bahan hukum kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan bahan hukum lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh. Pengertian analisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan mengintrepetasikan secara logis, dan sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan Penelitian. Setelah analisis bahan hukum selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang disingkat dalam penelitian Penelitian ini.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Sebagai Pengawas Kinerja Kepala Desa**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) timbul dari, oleh dan untuk masyarakat desa, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 31 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terkait fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yakni salah satunya adalah untuk menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat Desa. Sebagaimana yang telah disebutkan dalam pasal tersebut dapat dimaknai bahwa keberadaan badan permusyawaratan desa selain berfungsi menyepakati Rancangan peraturan desa bersama kepala desa dan juga melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang juga sebagai wadah atau media bagi masyarakat desa dalam menyalurkan aspirasinya terhadap pengembangan Desa.



Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ialah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terdiri dari ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ialah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Pimpinan dan Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bisa menjabat sampai tiga kali berturut-turut atau pun terputus, dengan satu kali masa jabatan selama enam tahun. Ketentuan baru tersebut sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yakni dalam Pasal 15.

Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota dimana sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota. Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) secara langsung dalam Rapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang diadakan secara khusus. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa sebagaimana Pasal 31 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Kepala desa adalah pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa (UU RI No 6 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 3). Kepala Desa merupakan pimpinan dari pemerintah desa. Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Tugas Kepala



Desa adalah Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, Melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintah desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, pemberdayaan masyarakat desa (UU RI No 6 Tahun 2014 Pasal 26 Ayat 1). Dalam melaksanakan tugas sebagai kepala desa, kepala desa berwenang : Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa; Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa; Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa; Menetapkan Peraturan Desa; Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; Membina kehidupan masyarakat Desa; Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa; Mengembangkan sumber pendapatan Desa; Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; Memanfaatkan teknologi tepat guna; Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif; Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa adalah seseorang yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Salah satu karakteristik pemimpin pemerintahan, khususnya pemerintahan desa adalah tanggap terhadap kondisi politik, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan jawaban atau tanggapan atas kritik, saran dan mungkin juga pengawasan yang datangnya dari masyarakat, serta tanggap terhadap kondisi kelembagaan dalam desa tersebut, dalam artian memberikan perhatian serta tanggapan terhadap berbagai kebutuhan operasional dalam organisasi pemerintahan demi kelangsungan kehidupan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.



Merujuk pada pasal 26 ayat (3) Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kepala Desa berhak: Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Maka seorang yang terpilih menjadi Kepala Desa sebagai pemimpin di Desa sebagai panutan bagi masyarakat Desa tidak terlepas dari haknya sebagai kepala deasa untuk mengatur serta melaksanakan sistem pemerintahan di Desa. Sebagaimana halnya pemimpin organisasi dalam desa, kepala desa juga dihadapkan pada berbagai keadaan dan tantangan dalam memimpin organisasi administrasi dalam desa. Kewajiban kepala desa menurut UU RI 6 Tahun 2014 Pasal 26 Ayat 4 adalah: memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika, meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, memelihara kententaraman dan ketertiban masyarakat desa, menaati dan menegakan peraturan perundang-undang, melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkadilan gender, melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme, menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa, menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik mengelola keuangan dan aset desa, melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa, menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa, mengembangkan perekonomian masyarakat desa, membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa, memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di desa, mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup, memberikan informasi kepada masyarakat desa

Dan pada pasal 27 UU RI 6 Tahun 2014, Kepala Desa wajib: Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun



anggaran kepada Bupati/Walikota; Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Sanksi bagi kepala desa yang tidak melakukan kewajibannya terdapat pada pasal 28 UU RI 6 Tahun 2014, Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi untuk membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Maka dari itu keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memegang posisi strategis, karena keberadaannya dalam Pemerintah Desa adalah bukti keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk dapat mengayomi masyarakat, membuat suatu rancangan peraturan desa, dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa: 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. Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris. Pimpinan Badan



Permasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permasyarakatan Desa secara langsung dalam rapat Badan Permasyarakatan Desa yang diadakan secara khusus.

Menurut Pasal 1 angka 4 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permasyarakatan Desa menyatakan bahwa : “Badan Permasyarakatan Desa yang selanjutnya disingkat BPD 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.”<sup>9</sup> Fungsi pengawasan Badan Permuyawaratan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa berdasarkan Pasal 52 Ayat 1 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permasyarakatan Desa (BPD) pengawasan tersebut dilakukan melalui monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas Kepala Desa.

Berdasarkan fungsi dan tugas Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa yang tertuang di dalam Pasal 31 dan Pasal 32 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permasyarakatan Desa (BPD) menunjukkan bahwa hal ini merupakan kewenangan secara formal yang telah diberikan oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa. Sehingga apapun yang dilakukan oleh Kepala Desa terkait penyelenggaraan pemerintahan desa terlepas itu baik tugas, wewenang, dan juga kewajiban Kepala Desa sudah seharusnya menjadi objek dalam pengawasan kinerja Kepala Desa oleh Badan Permasyarakatan Desa (BPD).

## **2. Kewenangan Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan**

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh

---

<sup>9</sup> Pasal 1 angka 4 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permasyarakatan Desa





organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.

Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.

Pembagian kewenangan menurut Philipus M. Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma yang mengalami konflik norma (inharmonisasi).

Konflik norma yang dimaksudkan disini adalah sesuai dengan asas *Lex Superior derogate Legi Inferiori* yang merupakan salah satu asas yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan, yang mengandung arti peraturan yang lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan yang lebih rendah kedudukannya. Hal ini juga berarti, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu lembaga desa yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah desa dalam hal ini adalah Kepala Desa. Hal ini sebagaimana dipaparkan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, bahwa di dalam desa terdapat tiga kategori kelembagaan desa yang memiliki peranan dalam tata kelola desa, yaitu: Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan.

BPD (Badan Permusyawaratan Desa) mitra kepala desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Keanggotaan BPD merupakan wakil dari penduduk desa



berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Sedangkan peresmiannya ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

Dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi : Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai kewajiban yaitu : Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa; Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa; Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan; Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Badan Permusyawaratan Desa menurut Pasal 55 Undang – Undang Nomor Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa

Hak BPD menurut Pasal 51 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa dan juga menurut Pasal 61 Undang – Undang Nomor Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah sebagai berikut : BPD berhak: mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Sedangkan Hak anggota BPD sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 55



Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah : Hak Anggota BPD, Anggota BPD berhak: mengajukan usul rancangan Peraturan Desa; mengajukan pertanyaan; menyampaikan usul dan/atau pendapat; memilih dan dipilih; dan mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Hak anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf d digunakan dalam musyawarah BPD. Selain hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) BPD berhak: memperoleh pengembangan kapasitas melalui pendidikan dan pelatihan, sosialisasi, pembimbingan teknis, dan kunjungan lapangan seperti studi banding yang dilakukan di dalam negeri; penghargaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bagi pimpinan dan anggota BPD yang berprestasi.

Kewajiban Anggota BPD yang tertuang dalam Pasal 60 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai berikut : Anggota BPD wajib: memegang teguh dan mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika; melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa; mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan; menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga Pemerintah Desa dan lembaga desa lainnya; dan mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta memelopori penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Kewenangan BPD termuat dalam Pasal 63 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana berikut ini: BPD berwenang:

- a. mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi;
- b. menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan tertulis;



- c. mengajukan rancangan Peraturan Desa yang menjadi kewenangannya;
- d. melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa;
- e. meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- f. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- g. mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta memelopori penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik;
- h. menyusun peraturan tata tertib BPD;
- i. menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati/Walikota melalui Camat;
- j. Menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada Kepala Desa untuk dialokasikan dalam RAPB Desa;
- k. mengelola biaya operasional BPD;

Kinerja Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas Kepala Desa diawasi oleh Badan Permuyawaratan Desa (BPD). Pelaksanaan pengawasan sebagaimana tugas Badan Permuyawaratan Desa (BPD) dilakukan melalui cara sebagai berikut : yang pertama adalah perencanaan kegiatan pemerintah desa, yang kedua pelaksanaan kegiatan, dan yang terakhir pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa. Monitoring dan evaluasi merupakan bentuk dari pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permuyawaratan Desa (BPD) terhadap kinerja Kepala Desa. Hal ini yang juga menjadi laporan kinerja Badan Permuyawaratan Desa (BPD) atas hasil pelaksanaan pengawasan kinerja Kepala Desa. Aturan tentang pelaksanaan pengawasan kinerja Kepala Desa yang dilakukan oleh Badan Permuyawaratan Desa (BPD) diatur dalam Pasal 46 Dan 47 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permuyawaratan Desa (BPD).



Badan Permusyawaratan Desa juga mempunyai tugas dan wewenang yang harus dijalankan sebagai wujud dalam upaya meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Dalam bagian kedua Pasal 32 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) telah dijelaskan sejumlah tugas dan wewenang BPD yaitu sebagai berikut ini: Menggali, menampung, mengelola dan menyalurkan aspirasi masyarakat; Menyelenggarakan musyawarah BPD dan musyawarah Desa; Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa, dalam melakukan pemilihan kepada desa, BPD berhak membentuk panitia pemilihan kepala desa yang sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten; Memberi persetujuan pemberhentian atau pemberhentian sementara perangkat desa; Membuat susunan tata tertib BPD; Menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu; Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; Melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa; Mengevaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; Menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya Menjalankan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Dari Pasal 46, Pasal 47 dan juga Pasal 52 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang membahas tentang pelaksanaan pengawasan kinerja Kepala Desa di mana kinerja Kepala Desa yang dimaksud disini adalah pelaksanaan tugas Kepala Desa. Untuk pelaksanaan wewenang dan juga kewajiban Kepala Desa seolah-olah dalam ranah ini, yaitu



dalam masalah pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak mencakup hal tersebut sehingga ketentuan ini dirasa kabur dan perlu diperjelas melalui teori penafsiran sistematis.

Berdasarkan metode penafsiran sistematis yang dalam melakukan penafsiran adalah dengan menghubungkannya terhadap peraturan perundang-undangan lain secara keseluruhan berdasarkan sistem hukum. Dalam metode interpretasi sistematis ini hukum dilihat sebagai satu kesatuan sebagai sistem peraturan yang tersusun secara berurutan. Oleh sebab itu apa yang termuat di dalam pasal 1 angka 8 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang menyatakan bahwa pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dilakukan dengan cara monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kinerja kepala desa.

Kemudian, apabila dihubungkan dengan undang-undang di atasnya yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terkait wewenang Kepala Desa yang terdapat Dalam Pasal 26 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sedangkan untuk kewajiban Kepala Desa diatur dalam Pasal 26 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Bahwa yang dikatakan sebagai wewenang Kepala Desa dalam hal ini ini mencakup secara keseluruhan dari tugas Kepala Desa yang terdiri dari empat aspek yakni, menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan juga pemberdayaan masyarakat desa.

Namun yang perlu diperhatikan bahwa apabila dalam pasal ini tidak dijelaskan dan tidak diuraikan dalam frasa yang dikatakan sebagai pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa itu tidak hanya terbatas pada pelaksanaan tugas Kepala Desa seharusnya pelaksanaan wewenang dan juga pelaksanaan kewajiban Kepala Desa juga harus tertuang dalam definisi pengawasan kinerja Kepala Desa. Sehingga apabila Kepala Desa tidak melaksanakan kewajibannya dan juga Kepala Desa melakukan perbuatan di luar kewenangannya sehingga hal ini berdampak pada perbuatan Kepala Desa yang sewenang-wenang. Tidak menjadi di kesalahan dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) itu sendiri Sementara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak lain adalah untuk melaksanakan fungsi



pemerintahan desa sebagai pengawas terhadap kinerja Kepala Desa.

Oleh sebab itulah dirasa sangat perlu untuk dilakukan penafsiran secara sistematis apabila hal ini dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang mana dalam undang-undang tersebut dikatakan bahwasanya Kepala Desa dilarang menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan atau kewajibannya. Hal ini diatur di dalam Pasal 29 huruf c Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Desa.

Mengacu pada tugas dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa tidak terlepas dari kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai suatu badan yang melaksanakan fungsi pemerintahan desa yang secara yuridis oleh undang-undang diberikan kewenangan secara penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa.

Perbedaan yang dapat terlihat antara kewenangan dan wewenang adalah apabila kekuasaan formal tersebut berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang maka ini disebut dengan kewenangan. Beda halnya dengan wewenang, yang hanya merupakan bagian tertentu saja dari kewenangan itu tadi. Jadi di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang yang lainnya.

Wewenang yang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, dalam hal ini pemerintahan di desa tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintah Desa. Tetapi juga wewenang tersebut digunakan atau bertujuan dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat dijelaskan bahwa wewenang merupakan keseluruhan aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah Desa oleh subjek hukum publik di Desa.

Sangat erat kaitannya wewenang dengan sebuah kekuasaan seperti halnya wewenang yang dimiliki oleh Kepala Desa yang diatur di dalam Pasal 26 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang memiliki konsekuensi atau sanksi secara yuridis. Apabila dalam wewenang yang berkaitan dengan kekuasaan tersebut tidak dilakukan pengawasan dalam bentuk monitoring dan



evaluasi yang seharusnya ini merupakan tindak lanjut dari fungsi dan tugas Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa. Hal ini sangat memicu perbuatan dan fenomena yang kemudian akan berakibat atau berdampak terhadap perbuatan hukum lainnya.

Atas kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang dalam jabatannya maka wewenang yang dimiliki Kepala Desa harus mendapatkan pengawasan maka apabila Pasal 1 Angka 8 Permendagri Nomor 110 Tahun 2014 Tentang Badan Permasyarakatan Desa (BPD) tidak segera dievaluasi maka akan sangat banyak pihak yang dirugikan baik masyarakat, Pemerintah desa yang lainnya, dan juga Badan Permasyarakatan Desa (BPD).

Karena cukup penting apabila fungsi dan tugas BPD sebagai pengawas kinerja Kepala Desa diperjelas yang tidak hanya terbatas pada pelaksanaan tugas Kepala Desa meskipun secara umum tugas Kepala Desa meliputi empat aspek sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 26 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Berdasarkan sumber kewenangan menurut teori kewenangan, dapat diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar sehingga kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Apabila melihat dari sumber kewenangan tersebut dapat dikategorikan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Permasyarakatan Desa (BPD) yang merupakan kekuasaan formal yakni kekuasaan yang berasal dari pernyataan di dalam undang-undang. Oleh karena itu kewenangan Badan Permasyarakatan Desa (BPD) termasuk dalam kewenangan atribusi yakni kewenangan yang secara garis besar telah dikuasakan oleh undang-undang.

Sudah sepatutnya Badan Permasyarakatan Desa (BPD) sebagai pelaksana fungsi pemerintahan desa melaksanakan tugasnya untuk mengawasi kinerja Kepala Desa yang tidak terbatas pada pelaksanaan tugas Kepala Desa tetapi juga harus mencakup dalam pelaksanaan wewenang Kepala Desa dan juga pelaksanaan kewajiban Kepala Desa.





## KESIMPULAN

1. Fungsi pengawasan Badan Permuyawaratan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa berdasarkan Pasal 52 Ayat 1 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permuyawaratan Desa (BPD) pengawasan tersebut dilakukan melalui monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas Kepala Desa. Berdasarkan fungsi dan tugas Badan Permuyawaratan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa yang tertuang di dalam Pasal 31 dan Pasal 32 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permuyawaratan Desa (BPD) menunjukkan bahwa hal ini merupakan kewenangan secara formal yang telah diberikan oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa. Sehingga apapun yang dilakukan oleh Kepala Desa terkait penyelenggaraan pemerintahan desa terlepas itu baik tugas, wewenang, dan juga kewajiban Kepala Desa sudah seharusnya menjadi objek dalam pengawasan kinerja Kepala Desa oleh Badan Permuyawaratan Desa (BPD).
2. Sebagaimana fungsi dan tugas Badan Permuyawaratan Desa (BPD) dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa apabila dianalisis berdasarkan teori kewenangan, bahwa kewenangan yang dimiliki Badan Permuyawaratan Desa (BPD) merupakan kewenangan atributif yang artinya kewenangan yang secara cara yuridis telah dituangkan di dalam undang-undang. Oleh sebab itu sudah menjadi tugas dan fungsi dari Badan Permuyawaratan Desa (BPD) melakukan pengawasan baik itu terhadap pelaksanaan tugas Kepala Desa, wewenang Kepala Desa, dan kewajiban Kepala Desa. Karena perlu diketahui wewenang dan juga kewajiban Kepala Desa memiliki konsekuensi yuridis, yakni mendapatkan sanksi apabila tidak melaksanakan kewajiban, dan Kepala Desa dilarang menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajiban.

## DAFTAR PUSTAKA

### I. Buku



- Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004
- Adon Nasrullah Jamaludin, *Sosiologi Perdesaan*, Pustaka setia, Surakarta, 2015
- Ani Sri Rahayu, “*Pengantar Pemerintahan Desa*”, (Malang: Sinar Grafika, 2018)
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.1997
- Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok, PT RajaGrafindo Persada
- Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Dan Fikih*, Pekanbaru: Suska Press, 2015
- Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Dan Fikih*, Pekanbaru: Suska Press, 2015
- HAW Wijaya, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994)
- Iswan Kaputra et.al(dkk), 2013, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Cetakan I, PolGov, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*
- Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2011
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya



- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013
- Sarjono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2006
- Suhartono dkk, *Parlemen Desa (Dinamika DPR Kalurahan Dan DPRK Gotong-royong)*, Cetakan Pertama, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000
- Yusa Djuyandi, 2017, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta, Rajawali Pers

## **II. Perundang - Undangan**

- Undang – Undang Dasar Tahun 1945
- Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Undang – Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa
- Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri