

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kajian Teori dan Konsep

1. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa

a. Definisi Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.¹ Adapun menurut para ahli, definisi fungsi menurut The Liang Gie merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto yaitu fungsi merupakan rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat menurut Moekijat yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.²

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada tanggal 20 September 2019 pukul 18.53

² Nining Haslinda Zainal, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai Pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*, (Skripsi: Universitas Hassanudin Makassar, 2008), hlm. 22

Menurut Adam Smith, pemerintah suatu negara mempunyai tiga fungsi pokok sebagai berikut:

- 1) Memelihara keamanan dan pertahanan dalam negeri.
- 2) Menyelenggarakan peradilan
- 3) Menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta.

Fungsi pemerintahan menurut Richard A. Musgrave dibedakan menjadi tiga fungsi dan tujuan kebijakan anggaran pemerintah, yaitu:

- 1) Fungsi alokasi adalah fungsi pemerintahan untuk menyediakan pemenuhan untuk kebutuhan publik.
- 2) Fungsi distribusi yaitu fungsi yang dilandasi dengan mempertimbangkan pengaruh sosial ekonomis, yaitu pertimbangan tentang kekayaan dan distribusi pendapatan, kesempatan memperoleh pendidikan, mobilitas sosial, struktur pasar.
- 3) Fungsi stabilisasi yaitu fungsi menyangkut usaha untuk mempertahankan kestabilan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan

yang ada. Disamping itu, fungsi ini bertujuan untuk mempertahankan kestabilan perekonomian.³

b. Definisi Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.⁴ Pemerintahan Desa secara yuridis terdiri atas Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan Desa berfungsi menyelenggarakan kebijakan-kebijakan yang dibuat Kepala Desa bersama BPD. Sesuai dengan prinsip demokrasi, BPD mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaran Desa kepada Bupati/Walikota.⁵

BPD merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan

³ Waridin dan Bambang Guritno, *Pengaruh Persepsi Karyawan Mengenai Perilaku Kepemimpinan, Kepuasan Kerja dan Motivasi Terhadap Kinerja*, (JRBI Vol. 1 No.1, 2002), hlm.2

⁴ Permendagri Nomor 110 Pasal 1 (4)

⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011), hlm.76

pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau BPD memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa. Hasil musyawarah desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh BPD dan Pemerintah Desa dalam menerapkan kebijakan Pemerintahan Desa.⁶

Dalam penyelenggaraan pemerintahan terkecil sekalipun perlu memiliki lembaga yang mampu menciptakan *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu lembaga yang memiliki hak pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Desa adalah Badan Permusyawaratan Desa.

2. Pelaksanaan Pemerintahan Desa

a. Definisi Pelaksanaan

Pelaksanaan atau bisa disebut dengan penyelenggaraan adalah suatu tindakan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan

⁶ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, (Yogyakarta: PolGov, 2013), hlm.297

setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majoe dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.⁷

Pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata penyelenggaraan sama dengan pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan suatu kegiatan.

Dari pengertian yang dikemukakan diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatan harus melibatkan berbagai unsur disertai dengan usaha dan didukung oleh alat penunjang.

Faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan program adalah sebagai berikut:

⁷ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm.70

- 1) Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jenis bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan
- 2) Sumber daya, dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan
- 3) Disposisi, sikap dan komitmen dari pada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program
- 4) Struktur birokrasi, yaitu SOP (*Standart Operating Procedures*), yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.⁸

Keempat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya

⁸ Abdullah Syukur, *Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya dalam Pembangunan*, (Ujung Pandang: Persadi, 1987), hlm.40

keterkaitan dan saling mempengaruhi antara suatu faktor yang satu dan faktor yang lain. Selain itu dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu:⁹

- 1) Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan
- 2) Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan
- 3) Unsur pelaksanaan baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

b. Definisi Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰ Menurut Awang, pemerintahan desa secara distoris dibentuk oleh masyarakat desa dengan memilih beberapa orang anggota masyarakat yang dipercaya dapat mengatur, menata, melayani, memelihara, dan melindungi berbagai aspek kehidupan mereka.¹¹ Pemerintahan Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan. Pemerintahan Desa adalah suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang

⁹ *Ibid*, hlm. 398

¹⁰ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 (2)

¹¹ Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 15

bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.¹²

Pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa. Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.¹³ Peraturan Pemerintah No.72 tahun 2005 tentang desa, menjelaskan bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Dari uraian di atas jelas sekali bahwa pemerintahan desa terdiri dari Kepala Desa beserta perangkat desa, dan Badan Permusyawaratan Desa yang dipercaya oleh masyarakat untuk bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa seperti mengatur,

¹² Maria Eni Surasi, *Pemerintahan Desa dan Implementasinya*, (Jakarta: Erlangga, 2006), hlm.23

¹³ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 18

menata, melayani, memelihara, dan melindungi berbagai aspek kehidupan masyarakat berdasarkan asal usul dan adat istiadat.

3. Tinjauan Hukum Positif

- a. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana yang tertuang dalam BAB V terkait Penyelenggaraan Pemerintahan Desa bagian ketujuh pasal 55 dijelaskan bahwa :

- 1) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan bersama Kepala Desa
- 2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa
- 3) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.¹⁴

Dalam ketentuan pasal 55 UU Nomor 6 Tahun 2014 menegaskan bahwa BPD memiliki fungsi untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan (*legislasi*), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa.

- b. Fungsi dan Tugas Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016

¹⁴ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 55

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana yang tertuang dalam BAB V terkait Fungsi dan Tugas BPD bagian kesatu pasal 31 dan bagian kedua pasal 32 dijelaskan bahwa :

BPD mempunyai fungsi :

- 1) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.
- 2) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa.
- 3) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.¹⁵

Tugas BPD yaitu :

- 1) Menggali aspirasi masyarakat
- 2) Menampung aspirasi masyarakat
- 3) Mengelola aspirasi masyarakat
- 4) Menyalurkan aspirasi masyarakat
- 5) Menyelenggarakan musyawarah BPD
- 6) Menyelenggarakan musyawarah Desa
- 7) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- 8) Menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu
- 9) Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- 10) Melaksanakan pengawasan terhadap Kinerja Kepala Desa
- 11) Melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- 12) Menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya
- 13) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶

4. Konsep *Good Governance*

¹⁵ Permendagri Nomor 110 Tahun 2016

¹⁶ Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 Pasal 31 dan 32

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah politik. Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.¹⁷ Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance* yaitu:¹⁸

a. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antar masyarakat dalam proses pemerintahan sangatlah dibutuhkan, karena tanpa partisipasi masyarakat program pemerintahan tidak akan berjalan dengan baik.

b. Penegakan hukum (*Rule of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan dibuat untuk menjaga keberlangsungan fungsi-fungsi pelaksanaan pemerintahan dengan optimal.

c. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan pemerintah kepada masyarakat, dimana salah satu dapat menimbulkan konflik, sebab manajemen yang kurang transparansi.

d. Responsif (*Responsiveness*)

¹⁷ Sumarto Hetifia, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm.1-2

¹⁸ Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000), hlm.182

Salah satu tujuan untuk mencapai *good governance* adalah responsive, yakin pemerintahan yang peka dan tanggap terhadap persoalan-persoalan yang sedang terjadi dalam masyarakat, serta harus mampu memahami kebutuhan masyarakat. Pemerintah harus mampu menganalisa kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan bersama.

e. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk mencapai *good governance* yaitu perhatian pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara consensus, dimana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama. Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

f. Kesetaraan dan Keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi, dimana dalam suatu lembaga pemerintahan yang plural baik segi etnik, agama, dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan pemerintahan yang baik harus memberikan peluang, jujur, dan adil.

g. Efektifitas dan efisiensi

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di masyarakat. Dimana efektifitas dan efisien dalam proses pemerintahan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

h. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertanggung jawaban pemerintah terhadap masyarakat, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di masyarakat. Setiap pemerintah harus mempertanggung jawabkan

atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di pemerintahan.

i. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada.¹⁹

Dengan begitu dapat dikatakan bahwa *Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan efisien.

5. Konsep *Fiqh Siyash Syar'iyah*

Secara sederhana *siyash syar'iyah* diartikan sebagai ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syariat. Khallaf merumuskan *siyash syar'iyah* dengan “Pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintah islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat islam dan prinsip-prinsip umumnya, meskipun tidak sejalan dengan pendapat para ulama mujtahid.” Definisi ini lebih dipertegas oleh Abdurrahman taj yang merumuskan *siyash syariyah* sebagai hukum-hukum yang mengatur kepentingan Negara, mengorganisasi permasalahan umat sesuai dengan jiwa (semangat) syariat dan dasar-

¹⁹ Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia ...*, hlm.183

dasarnya yang universal demi terciptanya tujuan-tujuan kemasyarakatan, walaupun pengaturan tersebut tidak ditegaskan baik oleh Al-Qur'an maupun al-sunah.²⁰ Rambu-rambu *siyasah syar'iyah* adalah dalil-dalil *kulliy* (baik yang tertuang dalam al-Qur'an maupun al-Hadits), maqashid al-syari'ah, semangat ajaran, dan kaidah-kaidah *kulliyah fiqhiyah*.²¹

Berdasarkan hakikat *siyasah syar'iyah* ini dapat disimpulkan bahwa sumber-sumber pokok *siyasah syar'iyah* adalah al-quran dan as-sunnah. Kedua sumber inilah yang menjadi acuan bagi pemegang pemerintahan untuk menciptakan peraturan-peraturan perundang-undangan dan mengatur kehidupan bernegara.

Dalam syariat Islam terdapat Teori Hisbah, teori Hisbah ialah menyuruh kebaikan jika terbukti kebaikan ditinggalkan (tidak diamalkan), dan melarang dari kemungkaran jika terbukti kemungkaran dikerjakan.²² Allah SWT berfirman:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَأُولَٰئِكَ هُمُ

الْمُفْلِحُونَ

²⁰ Abdurrahman taj, *Al-siyasah al-Syar'iyah wa al-Fiqh al-Islami*, (Mesir : Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1993), hlm. 10.

²¹ A. Djazuli, *Fiqih Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah)*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), hlm.45

²² Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sultaniyyah*, (Jakarta: Darul Falah, 2006), hlm.398

*Artinya: Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.*²³

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa kekuasaan Wilayah al Hisbah ini hanya terbatas pada pengawasan terhadap penunaian kebaikan dan melarang orang dari kemungkaran. Menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak Allah. Adanya instansi ini sebenarnya adalah sangat positif dan perlu dukungan dari semua pihak. Terutama ketika *amar ma'ruf nahi munkar* semakin hilang dikalangan masyarakat. Kunci kesuksesan Wilayah al Hisbah nantinya akan terlihat ketika di masyarakat dengan kesadaran keagamaan yang tinggi terwujud, yaitu masyarakat dengan standar moral yang tinggi, keunggulan akhlak, dan menaati perkara-perkara yang sudah diwajibkan atau dilarang oleh syariat. Tetapi ketika masyarakat kembali merajalela perbuatan amoral merebak, masyarakat berlaku curang, menipu, dan memakan riba maka jelas Wilayah al Hisbah tidak berperan dengan sempurna.

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dengan pengawasan melekat diusahakan terhindar dari penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan.

²³ Kementerian Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2016), hlm

Hal tersebut berarti pengawasan melekat lebih bermanfaat pencegahan terhadap penyimpangan.²⁴

Sebagai pelaksana amanat dari Pemerintahan pusat dan Daerah, Pemerintahan desa mempunyai kewenangan dan hak-hak di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dalam hal ini yang menjadi hak-hak Pemerintahan Desa adalah sebagai *Ulil Amri* dimana warga masyarakat mempunyai kewajiban menaati *Ulil Amri* agar terealisasinya pelaksanaan tugas-tugas yang menjadi kewenangannya di segala bidang dalam unit lingkup pemerintahan desa. Sebagaimana dalam al-Qur'an telah dijelaskan tentang kewajiban menaati *Ulil Amri* dalam Surah An-Nisa ayat 59 yang berbunyi:

يا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

*Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*²⁵

²⁴ Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), hln.74

²⁵ Kementerian Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2016), hlm

Dalam pandangan Islam segala sesuatu harus dilakukan secara terencana, dan teratur. Tidak terkecuali dengan proses kegiatan belajar-mengajar yang merupakan hal yang harus diperhatikan, karena substansi dari pembelajaran adalah membantu siswa agar mereka dapat belajar secara baik dan maksimal. Manajemen dalam hal ini berarti mengatur atau mengelola sesuatu hal agar menjadi baik. Hal ini sesuai dengan hadits, An-Nawawi yang diriwayatkan dari Ya'la Rasulullah bersabda:

شَيْءٌ كُلٌّ عَلَىٰ أَحْسَانًا كَتَبَ اللَّهُ إِنَّ

Artinya: “Sesungguhnya mewajibkan kepada kita untuk berlaku ihsan dalam segala sesuatu.”(HR. Bukhari: 6010).

Berdasarkan hadits di atas, pengawasan dalam Islam dilakukan untuk meluruskan yang bengkok, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak. Pengawasan di dalam ajaran Islam, paling tidak terbagi kepada 2(dua) hal: *Pertama*, pengawasan yang berasal dari diri, yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT. Orang yang yakin bahwa Allah pasti mengawasi hamba-Nya, maka orang itu akan bertindak hati-hati. Ketika sendiri, dia yakin Allah yang kedua, dan ketika berdua dia yakin Allah yang ketiga. Allah SWT berfirman:

أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ ۗ مَا يَكُونُ مِنْ نَجْوَى ثَلَاثَةٍ إِلَّا هُوَ
 رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَا أَدْنَىٰ مِنْ ذَلِكَ وَلَا أَكْثَرَ إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُوا ۗ ثُمَّ
 يَنْبَغُهُمْ مِمَّا عَمِلُوا يَوْمَ الْقِيَامَةِ ۗ إِنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

“Tidaklah kamu perhatikan, bahwa sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi? Tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah yang keempatnya. Dan tiada (pembicaraan antara) lima melainkan Dia-lah yang keempatnya. Dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah yang keenamnya. Dan tiada (pula) pembicaraan antara (jumlah) yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan Dia ada bersama mereka di manapun mereka berada. Kemudian Dia akan memberitakan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu”. (QS. Al-Mujadalah : 7)²⁶

Pengawasan internal yang melekat dalam setiap pribadi muslim akan menjauhkannya dari bentuk penyimpangan, dan menuntutnya konsisten menjalankan hukum-hukum syariah Allah dalam setiap aktivitasnya, dan ini merupakan tujuan utama umat Islam. Akan tetapi, mereka hanya manusia biasa yang berpotensi melakukan kesalahan. Dalam suatu masyarakat, salah seorang dari mereka pasti ada yang cenderung menyimpang dari kebenaran, atau menuruti hawa nafsu. Oleh karena itu, Islam menetapkan sistem sosio politik untuk menjalankan fungsi pengawasan pelaksanaan hukum dan syariat Allah. Pengawasan

²⁶ Kementerian Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2016), hlm. 746

merupakan tanggung jawab sosial dan publik yang harus dijalankan masyarakat, baik dalam bentuk formal maupun non formal.

Kedua, pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut juga dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan itu dapat terdiri dari luar diri. Sistem pengawasan itu dapat terdiri dari mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain. Islam memberikan kebebasan setiap individu muslim guna menjalankan pengawasan sesuai dengan pengalaman, kondisi sosial atau manajemen yang terdapat dalam masyarakat. Pada masa Rasulullah, khulafaurrasyidin, dinasti Umayyah dan Abasiyyah terdapat bentuk pengawasan yang dijalankan yakni sebagai berikut:

- a. Pengawasan manajemen (dilakukan lembaga negara)
- b. Pengawasan masyarakat
- c. Pengawasan peradilan manajemen²⁷

Tujuan melakukan pengawasan, pengendalian dan koreksi adalah untuk mencegah seseorang jatuh terjerumus kepada sesuatu yang salah.

²⁷ Abu Sinn, Ahmad Ibrahim, *Manajemen Syariah: Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm.180

Tujuan lainnya adalah agar kualitas kehidupan terus meningkat. Inilah yang dimaksud dengan tausiyah, dan bukan untuk menjatuhkan.

Ar-riqobah atau proses pengawasan merupakan kewajiban yang terus menerus harus dilaksanakan, karena pengawasan merupakan pengecekan jalannya *planning* dalam organisasi guna menghindari kegagalan atau akibat yang lebih buruk. Mengenai faktor ini al-Qur'an memberikan konsepsi yang tegas agar hal yang bersifat merugikan tidak terjadi. Tekanan al-Qur'an lebih dahulu pada introspeksi, evaluasi diri pribadi sebagai pemimpin apakah sudah sejalan dengan pola dan tingkah berdasarkan *planning* dan program yang telah dirumuskan semula. Setidak-tidaknya menunjukkan sikap yang simpatik dalam menjalankan tugas, selanjutnya mengadakan pengecekan atau memeriksa kerja anggotanya.

Islam mengajarkan agar setiap orang berbuat baik sesuai dengan ajaran Allah dan Rasulnya. Dalam Islam diyakini bahwa setiap manusia didampingi oleh dua malaikat (Raqib dan Atid) yang mencatat segala perbuatan manusia dan akan dipertanggungjawabkan oleh setiap manusia di hadapan Allah.

Asy-Syahid Hasan Al-Banna menjelaskan politik adalah:

“Hal memikirkan persoalan internal (yang mencakup diantaranya: mengurus fungsi-fungsinya, memerinci hak dan

kewajibannya, melakukan pengawasan terhadap penguasa; dan eksternal umat yang meliputi diantaranya: memelihara kemerekaan dan kebebasan bangsa, mengantarkan bangsanya mencapai tujuan yang diidamkan dan membebaskan bangsanya dari penindasan dan intervensi pihak luar)”

Sedangkan definisi *siyasah syar'iyah* menurut Abdul Wahhab

Khalaf adalah:

“Pengaturan urusan pemerintahan kaum muslimin secara menyeluruh dengan cara mewujudkan maslahat, mencegah terjadinya kerusakan (mafsadat) melalui batasan-batasan yang ditetapkan syara' dan prinsip-prinsip umum syariat (maqasidus syari'ah) kendati hal tadi tidak ada dalam ketetapan nash dan hanya menyadarkan para imam mujtahid”.²⁸

B. Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari terjadinya pengulangan penelitian maka perlu diuraikan penelitian terdahulu yang pernah diteliti oleh peneliti lain. Se jauh pengamatan penulis, sudah ada beberapa karya tulis yang menggunakan tema “Pemerintahan Desa” antara lain:

Pertama, penelitian dilakukan oleh *Ahmad Nuralif* pada tahun 2010 dengan judul “*Kajian Hukum Islam tentang peranan pemerintahan Desa dan BPD dalam pelaksanaan pembangunan dan kesejahteraan umum*”. Skripsi. Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN Syarif Hidayatulah. Penelitian ini bersifat *Library Research* dengan memahami tafsir terhdap ayat-ayat Al-

²⁸ An-Nabhani, *Taqiyuddin*, (Nizham Al-Hukmi fi Al-Islam, 1996), hlm.39

Qur'an, terkait dengan bagaimana peranan pemerintahan desa beserta BPD dalam melaksanakan pembangunan dan kesejahteraan umum.²⁹

Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah terkait dengan bagaimana pandangan Al-Qur'an atau hukum Islam terkait dengan pemerintahan Desa dan BPD. Sedangkan, hal dasar yang menjadi pembeda antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan penulis adalah terkait dengan upaya penulis untuk melakukan penelitian secara langsung (*Field Research*) di Desa Plosorejo Kecamatan Kademangan Kabupaten Blitar, guna membandingkan bagaimana peran BPD dalam melakukan tugas pokok dan fungsi untuk melaksanakan Pemerintahan Desa yang selama ini ada di masyarakat. Apakah telah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam regulasi atau peraturan perundang-undangan serta ketentuan hukum Islam atau belum.

Kedua, oleh *Mohammad Fiqqri Fajar Nugroho* pada tahun 2016 dengan judul "*Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati*". Skripsi. Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga/Yogyakarta. Dalam penelitian ini, peneliti berfokus pada pengawasan BPD dalam perencanaan pembangunan yang ada di Desa

²⁹ Ahmad Nuralif, *Kajian Hukum Islam tentang Peranan Pemerintahan Desa dan BPD dalam Pelaksanaan Pembangunan dan Kesejahteraan Umum*, Skripsi, (Jakarta: Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN Syarif Hidayatullah, 2010)

tersebut. Penelitian ini bersifat *Library Research* dengan telaah Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2007 tentang Badan Permusyawaratan Desa, terkait dengan bagaimana pengawasan BPD dalam melaksanakan pembangunan Desa.³⁰

Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan penulis adalah terkait peran BPD dalam melakukan pengawasan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2007. Sedangkan, hal dasar yang menjadi pembeda antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan penulis adalah terkait dengan fungsi keseluruhan BPD dalam menjalankan pemerintahan desa. Apakah telah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam regulasi peraturan perundang-undangan serta ketentuan hukum Islam atau belum.

Ketiga, oleh *Hasbullah Abdullah Zuhpy Nukuhehe* pada tahun 2012 dengan judul “*Kinerja Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Desa*”. Penelitian ini bersifat *Field Research* dengan menggunakan pendekatan metode kualitatif. Dimana peneliti berupaya untuk menggambarkan terkait dengan Kinerja Kepala Desa dalam

³⁰ Mohammad Fiqqri FN, *Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa dalam Perencanaan Pembangunan Desa di Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati*, Skripsi, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2016)

menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan desa di desa Seith Kabupaten Maluku Tengah.³¹

Dari hasil penelitian yang dilakukan dengan cara langsung di Desa Seith Kabupaten Maluku, dapat disimpulkan bahwa kesamaan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu melakukan penelitian dengan cara *Field Research* dan meneliti tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Namun yang menjadi inti pembeda dari peneliti yaitu dalam penelitian yang akan dilakukan peneliti penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan pelaksanaan fungsi BPD sebagai salah satu pemerintah daerah, sehingga nantinya yang diteliti merupakan fungsi secara keseluruhan dari BPD itu sendiri. Apakah telah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam regulasi peraturan perundang-undangan serta ketentuan hukum Islam atau belum.

Keempat, oleh *Reka Marsela* pada tahun 2018 dengan judul “*Pelaksanaan Otonomi Desa Menurut Fiqih Siyash di Desa Negeri Campang Jaya Kecamatan Sungaki Tengah Kabupaten Lampung Utara*”. Skripsi. UIN Raden Intan/Lampung. Penelitian ini bersifat *Field Research* dengan menggunakan pendekatan metode kualitatif. Dimana peneliti berupaya untuk menggambarkan terkait pelaksanaan pembangunan Desa

³¹ Hasbullah Abdullah ZN, *Kinerja Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Desa*, Skripsi, (Malang: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Malang, 2012)

yang dilaksanakan pemerintahan Desa dalam sudut pandang fiqih siyasah di Desa Negeri Campang Jaya.³²

Adapun terkait dengan hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi desa pada pemerintahan Desa Negeri Campang Jaya secara umum sudah cukup baik, namun pelaksanaan pemerintahan pada Desa Negeri Campang Jaya belum berjalan di atas prinsip kemaslahatan umat seperti yang tertuang pada konsep fiqih siyasah. Hal ini terlihat pada kepentingan masyarakat desa yang sangat membutuhkan sarana sosial pusat kesehatan yang masih kekurangan.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah terkait dengan pelaksanaan otonomi desa yang menjadi fokus utama dalam penelitian. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Reka Marsela adalah terkait pelaksanaan atau pengoptimalan fungsi pemerintahan desa secara keseluruhan, sedangkan penelitian yang akan dilakukan adalah terkait bagaimana fungsi BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa yang ada di Desa Plosorejo Kecamatan Kademangan Kabupaten Blitar. Namun, apabila dikaitkan kedua penelitian ini masih memiliki kaitan antara yang satu dengan yang lainnya walaupun tidak secara khusus.

³² Reka Marsela, *Pelaksanaan Otonomi Desa Menurut Fiqih Siyasah di Desa Negeri Campang Jaya Kecamatan Sungaki Tengah Kabupaten Lampung Utara*, Skripsi, (Lampung: UIN Raden Intan, 2018)

Yang menjadi aspek pembeda dalam penelitian kali ini dengan penelitian sebelumnya adalah terkait dengan bagaimana pelaksanaan fungsi BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan hukum Positif serta Hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*). Dari sini peneliti ingin melakukan penelitian secara langsung di Desa Plosorejo Kecamatan Kademangan Kabupaten Blitar. Dalam penelitian ini peneliti berupaya untuk mengupas terkait fungsi BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang ada di Desa Plosorejo dengan berupaya membandingkan terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ada.

Kelima, oleh *Gondang Purwantoro Wardoyo* pada tahun 2010 dengan judul "*Peran Badan Permusyawaratan Desa Sebagai Agen Demokratisasi di Desa Batursari Kabupaten Wonosobo*". Skripsi. Universitas Negeri Semarang. Penelitian ini bersifat *Field Research* dengan menggunakan pendekatan metode kualitatif. Dimana peneliti berupaya untuk menggambarkan terkait peran BPD sebagai agen demokratisasi yang dilaksanakan di Desa Batursari Kabupaten Wonosobo.³³

Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan penulis adalah terkait peran BPD dalam pemerintahan Desa. Sedangkan, hal dasar yang menjadi pembeda antara penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan penulis adalah terkait dengan fungsi BPD

³³ Gondang Purwantoro Wardoyo, "*Peran Badan Permusyawaratan Desa Sebagai Agen Demokratisasi di Desa Batursari Kabupaten Wonosobo*", Skripsi, (Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2010)

dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa ditinjau dari Hukum Positif dan Hukum Islam. Apakah telah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam regulasi peraturan perundang-undangan serta ketentuan hukum Islam atau belum.

C. Kerangka Berpikir

Paradigma dapat diartikan sebagai suatu cara pandang, cara memahami, cara menginterpretasi, suatu kerangka berpikir, serta dasar keyakinan yang memberikan arahan pada suatu tindakan. Paradigma merupakan sebuah pedoman yang menjadi dasar bagi para peneliti didalam mencari fakta-fakta melalui kegiatan penelitian yang dilakukan.³⁴

Paradigma yang dilakukan dalam penelitian ini adalah terkait penelitian kualitatif, yang mana merupakan paradigma penelitian yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi riil atau *natural setting* dalam suatu masyarakat. Pendekatan yang bersifat kualitatif di dalam suatu penelitian merupakan sebuah metode penelitian yang meletakkan keterkaitan antara subjektivitas seorang peneliti terhadap situasi yang sedang diteliti, dengan melihat realitas sosial yang sedang terjadi di dalam suatu masyarakat.

³⁴ Gunawan, *Jenis dan Paradigma Penelitian*, <http://metagunawan.blogspot.co.id/2015/08/jenis-dan-penelitian.html>. Diakses pada 31 Maret 2019 pukul 21:49

Pendekatan kualitatif memberikan sebuah ruang terkait dengan adanya suatu perbedaan pandangan terhadap sebuah realita yang sedang terjadi di dalam suatu masyarakat.

Dan dari masing-masing perbedaan pendapat tersebut juga mendapatkan suatu ruang untuk dianggap sebagai suatu data yang patut untuk diperhitungkan. Pendekatan kualitatif ini juga diharapkan mampu untuk memberikan sebuah jawaban serta solusi baru, terkait dengan permasalahan yang ada di dalam suatu masyarakat khususnya dalam konteks penelitian ini yaitu Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa di Desa Plosorejo Kecamatan Kademangan Kabupaten Blitar.