

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Desa sebagai satuan pemerintahan terkecil dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia memegang peranan yang sangat strategis dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dari bawah. Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terjadi pergeseran paradigma yang signifikan dalam tata kelola pemerintahan desa dari model sentralistik menuju model yang lebih otonom dan partisipatif.² Dalam kerangka baru ini, desa tidak lagi sekadar objek pembangunan, melainkan menjadi subjek yang memiliki kewenangan, sumber daya, dan tanggung jawab nyata dalam mengelola urusannya sendiri. Data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) mencatat bahwa hingga tahun 2023 terdapat 75.265 desa di seluruh Indonesia yang mengelola Dana Desa dengan total anggaran mencapai Rp70 triliun per tahun, suatu angka yang mencerminkan besarnya kepercayaan negara terhadap kapasitas pemerintahan desa.³ Besarnya alokasi fiskal ini menuntut adanya mekanisme pengawasan yang efektif agar penyelenggaraan pemerintahan desa benar-benar berjalan sesuai dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.

²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.

³ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Laporan Kinerja Kementerian Desa PDTT Tahun 2023 (Jakarta: Kemendes PDTT, 2023), hlm. 15.

Dalam sistem pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disingkat BPD. Kedudukan (BPD) secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 1 angka 4 UU Desa berbunyi *“Badan Permusyawaratan Desa, yang selanjutnya disebut BPD, adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan desa, yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.”*

⁴Pasal tersebut telah mendefinisikan BPD sebagai lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Hasil dari Badan Penelitian dan Pengembangan Kemendagri mengungkapkan bahwa mayoritas BPD di tingkat nasional masih menghadapi kendala kapasitas kelembagaan, baik dari sisi pemahaman regulasi, keterampilan teknis, maupun kualitas hubungan kerja dengan kepala desa.⁵ Kondisi ini semakin menggarisbawahi pentingnya pengawasan eksternal dari pemerintah daerah khususnya melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa selanjutnya disingkat DPMD sebagai bagian dari sistem pembinaan dan pengawasan yang diamanatkan undang-undang.

Secara normatif, kerangka pengawasan pemerintah daerah terhadap BPD telah diatur secara eksplisit dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Pasal 65 yang berbunyi (1) Menteri melalui Direktur Jenderal Bina Pemerintahan

⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495, Pasal 1 angka 4.

⁵ Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri Kementerian Dalam Negeri, Kajian Penguatan Kapasitas Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Jakarta: Kemendagri, 2022), hlm. 27.

Desa melakukan pembinaan dan pengawasan secara nasional terhadap pelaksanaan peran BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa (2) Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peran BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten/ Kota (3) Bupati/ Wali Kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peran BPD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa di wilayahnya.⁶ Permendagri tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk kinerja BPD. Kewajiban tersebut secara teknis dilaksanakan oleh DPMD sebagai perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa. Namun dalam praktiknya, implementasi Pasal 65 ini menghadapi berbagai tantangan struktural dan kultural. Hasil kajian Litbang Kemendagri menunjukkan bahwa hanya sedikit kabupaten/kota yang memiliki program pengawasan BPD yang terstruktur dan terencana, sementara sisanya masih bersifat sporadis dan reaktif.⁷ Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai efektivitas pengawasan pemerintah daerah terhadap peran dan kinerja BPD di tingkat desa.

Kabupaten Tulungagung sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur memiliki 271 desa yang tersebar di 19 kecamatan, dengan Dana Desa yang dialokasikan pada tahun 2023 mencapai lebih dari Rp376 miliar.⁸ Dalam

⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Pasal 65 Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

⁷ Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri, Evaluasi Pembinaan dan Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa oleh Pemerintah Daerah (Jakarta: Kemendagri, 2021), hlm. 33.

⁸ Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Tulungagung, Laporan Realisasi Dana Desa Kabupaten Tulungagung Tahun 2023 (Tulungagung: BPKAD Kabupaten Tulungagung, 2023), hlm. 12.

konteks ini, fungsi pengawasan DPMD Kabupaten Tulungagung terhadap BPD di setiap desa menjadi sangat krusial. Di satu sisi, regulasi daerah seperti Peraturan Bupati Tulungagung telah mengatur mekanisme pembinaan terhadap lembaga-lembaga desa, termasuk BPD. Di sisi lain, hasil observasi awal penulis menunjukkan bahwa terdapat indikasi belum optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh DPMD terhadap BPD, termasuk di Desa Siyotobagus, Kecamatan Besuki. Desa ini dipilih sebagai fokus penelitian karena memiliki karakteristik yang representatif: secara geografis termasuk desa yang cukup berkembang, namun dalam praktik pemerintahannya masih ditemukan dinamika kelembagaan yang kompleks antara BPD dan kepala desa, terutama dalam hal pengawasan kebijakan dan pengelolaan aset desa.

Fenomena di lapangan menunjukkan sejumlah permasalahan aktual yang perlu mendapat perhatian serius. Pertama, berdasarkan informasi awal dari beberapa anggota BPD Desa Siyotobagus, terdapat ketidakjelasan mekanisme pelaporan kinerja BPD kepada DPMD Kabupaten Tulungagung. Selama ini, BPD merasa tidak pernah mendapatkan panduan teknis yang memadai mengenai standar kinerja yang harus dipenuhi maupun prosedur pengawasan yang berlaku. Kedua, sejumlah fungsi BPD yang diamanatkan Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 seperti pengawasan terhadap penetapan dan pelaksanaan APBDes, pengawasan atas kinerja kepala desa, serta penyerapan dan penyaluran aspirasi masyarakat belum sepenuhnya dijalankan secara konsisten. Ketiga, koordinasi antara BPD dan DPMD dalam proses perencanaan desa masih bersifat formalitas tanpa disertai evaluasi substansif. Permasalahan-permasalahan ini bukan sekadar anomali administratif, melainkan cerminan

dari lemahnya sistem pengawasan yang pada akhirnya dapat berimplikasi pada kualitas demokrasi desa dan efektivitas pembangunan berbasis partisipasi masyarakat.⁹

Urgensi penelitian ini semakin menguat jika mempertimbangkan tren pengawasan pemerintahan desa dalam konteks reformasi birokrasi yang tengah berjalan. Laporan Ombudsman Republik Indonesia mencatat bahwa pengaduan terkait administrasi di tingkat desa mengalami peningkatan sekitar 17% dalam tiga tahun terakhir, dengan salah satu faktor penyebabnya adalah lemahnya fungsi BPD sebagai pengawas internal pemerintahan desa.¹⁰ Selain itu, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Laporan Monitoring Dana Desa tahun 2023 menegaskan bahwa desa-desa yang memiliki BPD aktif dan terawasi dengan baik oleh pemerintah daerah cenderung memiliki tingkat penyimpangan dana desa yang lebih rendah dibandingkan desa yang BPD-nya tidak berfungsi optimal.¹¹ Data-data ini menunjukkan bahwa isu pengawasan BPD bukan persoalan akademik semata, melainkan persoalan tata kelola yang berdampak langsung pada kualitas pelayanan publik dan integritas keuangan desa.

Penelitian terdahulu yang relevan dengan topik ini telah dilakukan oleh beberapa peneliti dengan berbagai pendekatan dan lokus yang berbeda-beda. Prastiwi, Fachruddin, dan Pramono dalam penelitian mereka yang diterbitkan di Jurnal Interaksi mengenai implementasi Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD di Desa Tanjunggunung menemukan bahwa hambatan utama

⁹ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Terbaru (Yogyakarta: Andi Offset, 2020), hlm. 24.

¹⁰ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2022* (Jakarta: Ombudsman RI, 2023), hlm. 89.

¹¹ Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, *Laporan Monitoring Dana Desa Tahun 2023* (Jakarta: KPK RI, 2023), hlm. 41.

dalam implementasi kebijakan tersebut terletak pada faktor komunikasi antarlembaga yang tidak efektif serta kapasitas sumber daya manusia BPD yang masih terbatas.¹² Penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam memahami dinamika implementasi kebijakan BPD, namun fokusnya lebih pada aspek implementasi kebijakan secara umum dan belum menyentuh secara mendalam aspek pengawasan yang dilakukan oleh DPMD sebagai representasi pemerintah daerah kabupaten. Di sisi lain, Pratama) dalam skripsinya di UIN Raden Intan Lampung mengkaji pelaksanaan fungsi pengawasan BPD dalam pengelolaan Dana Desa dari perspektif Fikih Siyasah di Desa Sinar Harapan, Tanggamus. Penelitian ini berhasil menghubungkan dimensi hukum Islam dengan praktik pengawasan BPD, khususnya dalam konteks pengelolaan keuangan desa, dan menyimpulkan bahwa nilai-nilai musyawarah dalam fikih siyasah sejalan dengan mekanisme pengawasan yang diamanatkan regulasi positif.¹³ Namun demikian, penelitian tersebut belum mengkaji secara spesifik bagaimana pemerintah daerah melalui DPMD melaksanakan fungsi pengawasan eksternal terhadap BPD.

Febrian dari IAIN Syekh Nurjati Cirebon mengkaji pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa di Desa Matangaji dengan menggunakan dua perspektif sekaligus: Permendagri No. 110 Tahun 2016 dan Fikih Siyasah.¹⁴ Penelitian ini memiliki kesamaan kerangka normatif dengan penelitian yang

¹² Aine Yudha Prastiwi, Fachruddin, dan Agung Pramono, "Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa di Desa Tanjunggunung," *Jurnal Interaksi*, Vol. 13, No. 1 (2024), hlm. 45–58.

¹³ Agung Pratama, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Badan Permasyarakatan Desa dalam Pengelolaan Dana Desa Perspektif Fikih Siyasah* (Skripsi, UIN Raden Intan Lampung, 2021), hlm. 67.

¹⁴ Muhammad Febrian, *Pengawasan Badan Permasyarakatan Desa terhadap Kinerja Kepala Desa Perspektif Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 dan Fikih Siyasah* (Skripsi, IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2023).

hendak penulis lakukan, yaitu menggunakan perspektif hukum positif dan fikih siyasah secara komparatif. Namun demikian, penelitian Febrian menempatkan BPD sebagai subjek pengawas terhadap kepala desa, sedangkan penelitian ini berfokus pada posisi BPD sebagai objek pengawasan oleh DPMD suatu sudut pandang yang berbeda secara fundamental. Research gap yang teridentifikasi dari ketiga penelitian tersebut adalah: (1) belum ada penelitian yang secara khusus mengkaji mekanisme pengawasan DPMD terhadap pelaksanaan peran BPD berdasarkan Pasal 65 Permendagri 110/2016, (2) analisis perspektif Fikih Siyasah yang ada baru sebatas mengkaji peran BPD sebagai pengawas internal, bukan sebagai lembaga yang turut diawasi oleh pemerintah daerah, dan (3) belum ada penelitian berbasis studi kasus di wilayah Kabupaten Tulungagung, khususnya Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung. Ketiga celah inilah yang menjadi justifikasi utama kebutuhan penelitian ini.

Oleh karena itu, penelitian dengan judul “Pengawasan BPD dalam Pemerintah Desa oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Perspektif Hukum Positif dan Fikih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung)” penting untuk dilakukan guna mengisi kekosongan kajian mengenai pengawasan pemerintah daerah terhadap pelaksanaan peran BPD sebagaimana diatur dalam Pasal 65 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016. Penelitian ini hadir dengan menawarkan analisis yang lebih komprehensif melalui integrasi perspektif hukum positif dan fikih siyasah, yang relevan dengan mekanisme pengawasan kelembagaan dalam pemerintahan desa.¹⁵ Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fikih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 186–193.

memperkaya literatur mengenai hukum tata pemerintahan desa sekaligus memperluas pengembangan kajian fikih siyasah yang aplikatif dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Tulungagung, khususnya Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD), dalam memperbaiki sistem serta mekanisme pengawasan terhadap BPD, sekaligus menjadi rujukan bagi BPD dalam memahami dan melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan, serta penyaluran aspirasi masyarakat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada fokus kajian mengenai hubungan pengawasan antara DPMD dan BPD yang dianalisis secara terpadu melalui perspektif hukum positif dan fikih siyasah, suatu dimensi yang belum banyak dikaji dalam penelitian sebelumnya. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang lebih transparan, akuntabel, partisipatif, serta selaras dengan nilai-nilai Islam yang menjunjung tinggi prinsip amanah, keadilan, dan musyawarah.

B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian

Fokus penelitian ini adalah pada pengawasan DPMD terhadap Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Kabupaten Tulungagung. Penelitian dibatasi pada bagaimana pelaksanaan pengawasan tersebut dilakukan, kendala serta faktor pendukung yang dihadapi, dan bagaimana hal itu ditinjau dalam perspektif Fikih siyasah yang menekankan prinsip amanah, keadilan, dan musyawarah. Dengan batasan ini, penelitian tidak mengkaji seluruh isi

Permendagri 110 Tahun 2016, melainkan hanya menyoroti ketentuan Pasal 65 dan penerapannya di tingkat desa.

Berdasarkan pada fokus dan konteks penelitian yang telah di jelaskan sebelumnya, permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan terhadap pengawasan peran Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa ?
2. Bagaimana Pengawasan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa terhadap Badan Permasyarakatan Desa (BPD) di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung ditinjau dari Hukum Positif?
3. Bagaimana Pengawasan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa terhadap Badan Permasyarakatan Desa (BPD) di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung ditinjau dari Fikih Siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan paparan rumusan masalah sebelumnya, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan terhadap peran Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
2. Untuk mengetahui pengaturan dan pelaksanaan pengawasan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa terhadap Badan Permasyarakatan

Desa (BPD) di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung berdasarkan ketentuan Hukum Positif yang berlaku.

3. Untuk mengetahui pengawasan terhadap Badan Permusyawaratan Desa (BPD) oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung berdasarkan perspektif Fikih Siyasah.

D. Kegunaan Penelitian

Ada dua kegunaan yang akan diperoleh dengan melakukan penelitian mengenai Pengawasan BPD dalam Pemerintah Desa oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Perspektif Hukum Positif dan Fikih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung). Dua kegunaan tersebut yaitu kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis.

Kegunaan teoritis yang akan diperoleh dari penelitian ini diantaranya yaitu, (1) Memberikan tambahan dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum positif terkait tata pemerintahan desa, khususnya mengenai pengawasan DPMD terhadap BPD. (2) Membantu memperkaya kajian akademik mengenai hubungan antara hukum positif dan Fikih siyasah, dengan menghadirkan analisis bagaimana prinsip-prinsip pengawasan, amanah, dan musyawarah dalam Islam dapat diterapkan dalam praktik pemerintahan desa di Indonesia. Sehingga menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji peran lembaga desa atau pengawasan pemerintahan desa dalam perspektif hukum Islam maupun hukum tata negara.

Secara praktis, kegunaan yang akan diperoleh dari penelitian ini diantaranya yaitu, (1) Memberikan informasi dan masukan bagi DPMD dalam

melaksanakan kewajiban pengawasan terhadap BPD, sehingga kinerja BPD dalam legislasi, pengawasan, dan penyaluran aspirasi masyarakat dapat lebih optimal. (2) Menjadi bahan evaluasi dan acuan bagi BPD dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan, baik melalui peningkatan pemahaman regulasi, kemampuan manajerial, maupun keterampilan komunikasi dengan masyarakat. (3) Membantu masyarakat memahami pentingnya peran BPD dalam mengawasi pemerintahan desa, serta mendorong partisipasi masyarakat desa dalam mendukung terciptanya pemerintahan yang transparan, akuntabel.

E. Penegasan Istilah

Untuk mengantisipasi dan memberi pemaparan yang jelas dalam memahami Skripsi yang berjudul “Pengawasan BPD dalam Pemerintah Desa oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Perspektif Hukum Positif dan Fikih Siyasah (Studi Kasus Di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung)”, perlu adanya penegasan istilah. Adapun penegasannya adalah:

1. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga desa yang keberadaannya dijamin oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 1 angka 4 UU Desa berbunyi “*Badan Permusyawaratan Desa, yang selanjutnya disebut BPD, adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan desa, yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan*

secara demokratis.”¹⁶ Pasal tersebut telah mendefinisikan BPD sebagai lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Definisi ini menegaskan dua karakteristik mendasar BPD: pertama, kedudukannya sebagai representasi masyarakat desa yang dipilih berdasarkan prinsip keterwakilan wilayah; kedua, proses penetapannya yang berlandaskan mekanisme demokratis, bukan penunjukan sepihak oleh kepala desa maupun pemerintah supra-desa¹⁷.

Secara kelembagaan, BPD berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Desa dan bukan merupakan bawahan Kepala Desa, melainkan mitra kerja dalam perencanaan, pengawasan, dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Kedudukan yang sejajar ini penting untuk dipahami karena menunjukkan bahwa BPD tidak berada dalam garis komando kepala desa, melainkan menjadi bagian dari sistem *checks and balances* di tingkat desa¹⁸. Dengan posisi tersebut, BPD memiliki keleluasaan untuk menjalankan fungsi pengawasan tanpa berada dalam relasi subordinatif terhadap pihak yang diawasinya. Dari sisi fungsi, Pasal 55 UU Desa menetapkan tiga fungsi utama BPD, yaitu membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa¹⁹.

¹⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495, Pasal 1 angka 4.

¹⁷ Firda Afiana Maghfiroh, Sri Astutik, and Noenik Soekorini. “Kajian Hukum Tentang Kewenangan Legislatif Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa.” *Konsensus : Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum Dan Ilmu Komunikasi* 2, no. 2 (February 2025): 47–60. <https://doi.org/10.62383/konsensus.v2i2.672>, hal. 54.

¹⁸ Nasrin, Nasrin, Darmawan Wiridin, and Luski Rezi. “EVALUASI KINERJA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM MELAKSANAKAN FUNGSI PENGAWASAN.” *Jurnal Ilmu Hukum Kanturuna Wolio*, January 29, 2023, 19–30. <https://doi.org/10.55340/jkw.v4i1.1009>, hal. 23.

¹⁹ Irsal Mahendra, Yusril, and Fitria Ramadhani Agusti Nst. “ANALISIS PELAKSANAAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA (BPD) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA DI DESA PENGALIHAN KECAMATAN KERITANG KABUPATEN INDRAGIRI HILIR.” *Selodang Mayang: Jurnal Ilmiah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir* 11, no. 1 (April 2025): 47–56. <https://doi.org/10.47521/selodangmayang.v11i1.446>, hal. 50-52.

Ketiga fungsi utama BPD dipertegas melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa, yang memperluas cakupan fungsi pengawasan BPD hingga meliputi pelaksanaan Peraturan Desa dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Keberadaan BPD dengan fungsi legislasi, aspirasi, dan pengawasan tersebut menempatkannya sebagai elemen kunci dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang partisipatif, demokratis, dan akuntabel. Peran BPD tidak sekadar sebagai lembaga formal pelengkap struktur pemerintahan desa, melainkan sebagai instrumen kelembagaan yang menjamin adanya kontrol dan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa yang pada gilirannya menjadi landasan penting bagi kedudukan BPD sebagai objek pengawasan administratif oleh DPMD dalam penelitian ini.

2. Pengawasan

Secara etimologis, pengawasan dan pengendalian memiliki akar makna yang berbeda namun sering digunakan secara tumpang tindih. Poerwadarminta²⁰ menegaskan bahwa "awas" bermakna kecermatan dan kewaspadaan dalam melihat, sedangkan "kendali" mengandung unsur penguasaan dan pengaturan. Perbedaan ini penting digarisbawahi karena dalam praktiknya, pengawasan kerap direduksi sekadar menjadi kegiatan memantau, padahal secara konseptual ia semestinya juga memuat unsur evaluatif dan korektif sebagaimana ditegaskan Stoner, Freeman dan Gilbert²¹ yang memaknai pengawasan sebagai proses memastikan kesesuaian aktivitas dengan rencana, serta Schermerhorn²² yang menekankan pentingnya standar kinerja dan tindak lanjut korektif. Pengawasan yang efektif tidak berhenti pada tahap

²⁰ W.J. S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 3rd ed., trans. Pusat Bahasa (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), hal. 741.

²¹ James Arthur Finch Stoner, Robert Edward Freeman, and Robert Gilbert Gilbert, *Management* (Prentice Hall, 1995), hal.38.

²² John Richard Schermerhorn, James Glenn Hunt, and Richard Normann Osborn, *Organizational Behavior*, 7th ed. (New York: John Wiley & Sons, 2002), hal. 89-91.

mengamati, melainkan harus berujung pada tindakan nyata ketika ditemukan penyimpangan suatu aspek yang justru sering luput dalam praktik pengawasan birokrasi di lapangan. Dalam konteks penyelenggaraan negara, pengawasan berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan. Kekuasaan yang tidak diawasi berpotensi disalahgunakan, sehingga pengawasan menjadi prasyarat bagi tata kelola pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Namun demikian, keberadaan regulasi pengawasan semata tidak otomatis menjamin efektivitasnya hal ini bergantung pada konsistensi penerapan dan kesungguhan pelaksana.

Secara normatif, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) mengatur pengawasan internal birokrasi dengan memberikan kewenangan kepada Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) untuk melakukan audit, review, evaluasi, dan pemantauan atas seluruh proses administrasi mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban.²³ Kerangka ini secara ideal dirancang bersifat preventif sekaligus korektif, namun keberhasilannya tetap bergantung pada satu prinsip yang tidak bisa ditawar: objektivitas. Toleransi terhadap penyimpangan sekecil apa pun, betapapun dianggap wajar dalam praktik birokrasi, pada dasarnya adalah bentuk kegagalan pengawasan itu sendiri.

Konsep pengawasan menurut Makmur diklasifikasikan ke dalam sembilan jenis: fungsional, masyarakat, administratif, teknis, pimpinan, barang, jasa, internal, dan eksternal.²⁴ Dari klasifikasi ini, penelitian ini memfokuskan diri pada pengawasan administratif yaitu bentuk pengawasan yang menitikberatkan pada kesesuaian tindakan penyelenggara pemerintahan dengan ketentuan, prosedur, dan standar administrasi yang berlaku. Pilihan fokus ini bukan tanpa alasan: pengawasan administratif menjadi lapisan pertama dan paling mendasar dalam mendeteksi penyimpangan

²³ Irfan Setiawan and Ayu Widowati Johannes, *PENGAWASAN PEMERINTAHAN: Dalam Ulasan Teori Dan Praktek* (Bandung: CV. Rtujuh Media Printing, 2024), hal. 14-18.

²⁴ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan* (Bandung: Refika Aditama, 2011), hal.186-188.

sebelum berkembang menjadi persoalan hukum atau politik yang lebih besar. Dalam konteks pemerintahan desa, pengawasan administratif diwujudkan melalui peran Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) terhadap Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pengawasan ini bertujuan memastikan BPD menjalankan tugas dan fungsinya sesuai peraturan perundang-undangan, prosedur kelembagaan, dan standar penyelenggaraan pemerintahan desa. Signifikansinya terletak pada kedudukan BPD sebagai lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat desa dalam mengawasi kinerja kepala desa; jika BPD sendiri tidak diawasi secara administratif secara memadai, maka fungsi *checks and balances* di tingkat desa berisiko kehilangan legitimasi dan efektivitasnya.

3. Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai mitra dalam menjalankan fungsi pengaturan, pengelolaan, serta pengawasan atas kepentingan masyarakat. Kepala desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di tingkat desa memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan pelayanan publik. Sementara itu, BPD berfungsi sebagai lembaga legislatif desa yang bertugas menyalurkan aspirasi masyarakat, menyusun dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, serta melakukan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan desa. Dalam konteks penelitian ini, pemerintahan desa dipahami sebagai ruang implementasi Pasal 65 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016, khususnya dalam aspek pengawasan pemerintah daerah

terhadap pelaksanaan peran BPD agar sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan kepentingan masyarakat desa.²⁵

4. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD)

Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) merupakan perangkat daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah untuk membantu kepala daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa. DPMD memiliki peran penting dalam meningkatkan kapasitas pemerintahan desa, membina kelembagaan desa, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan desa agar berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks pemerintahan desa, DPMD berfungsi sebagai unsur pembina dan pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pengawasan tersebut dilakukan melalui kegiatan pembinaan administrasi pemerintahan desa, peningkatan kapasitas aparatur desa dan anggota BPD, monitoring pelaksanaan peraturan desa, evaluasi kinerja pemerintahan desa, serta fasilitasi penyelesaian permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Selain itu, DPMD juga memiliki kewenangan dalam memberikan pedoman, bimbingan teknis, serta sosialisasi terkait pelaksanaan tugas BPD agar mampu menjalankan fungsi legislasi, penyaluran aspirasi masyarakat, dan pengawasan terhadap kepala desa secara efektif. Dengan

²⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.

demikian, keberadaan DPMD menjadi bagian penting dalam menciptakan tata kelola pemerintahan desa yang transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip good governance. Dalam penelitian ini, DPMD yang dimaksud adalah Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Tulungagung sebagai instansi pemerintah daerah yang memiliki kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peran BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Tulungagung.²⁶

5. Hukum Positif

Hukum Positif adalah hukum yang berlaku dan mengikat secara resmi dalam suatu negara pada waktu tertentu, yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang. Dalam penelitian ini, hukum positif merujuk pada seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa serta pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Adapun dasar hukum yang digunakan meliputi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur kedudukan, kewenangan, serta penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk keberadaan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa yang memiliki fungsi membahas dan menyepakati

²⁶ Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 73 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Tulungagung.

rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Sementara itu, Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 memberikan pengaturan yang lebih rinci mengenai kedudukan, tugas, fungsi, wewenang, hak, kewajiban, dan tata kerja BPD. Dalam Pasal 65 Permendagri tersebut ditegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap BPD agar pelaksanaan tugas dan fungsinya berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hukum positif dalam penelitian ini digunakan sebagai landasan normatif untuk menganalisis pelaksanaan pengawasan terhadap peran BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

6. Fikih Siyasah

Fikih siyasah merupakan bagian dari fikih Islam yang membahas tentang sistem pemerintahan, pengelolaan kekuasaan, serta hubungan antara pemimpin dan rakyat dalam perspektif hukum Islam. Fikih Siyasah menekankan prinsip-prinsip keadilan (*al-'adl*), musyawarah (*asy-syura*), amanah, dan pengawasan terhadap kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.²⁷ Dalam penelitian ini, Fikih Siyasah yang dijadikan acuan adalah Fikih Siyasah Dusturiyah, yaitu cabang fikih siyasah yang berfokus pada tata kelola pemerintahan dan prinsip-prinsip kenegaraan dalam Islam. Konsep ini relevan dalam meninjau bagaimana pemerintah

²⁷ Nazifatul Ilmi, "Tinjauan Fikih Siyasah terhadap Peran Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Pengendalian dan Pelanggaran...", berdasarkan Perda nomor 8 Tahun 2012", *Journal of Sharia and Law*, Vol. 2 No. 3 (2023), hlm. 99—108

daerah melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Badan Permusyawaratan Desa (BPD) agar sejalan dengan nilai-nilai syariat Islam dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, perspektif Fikih Siyasah memberikan landasan etis dan normatif dalam memahami praktik demokrasi desa di Kabupaten Tulungagung, sekaligus menjadi tolok ukur untuk menilai apakah pelaksanaan pengawasan terhadap peran BPD sudah mencerminkan prinsip tanggung jawab, keadilan, dan partisipasi sebagaimana diatur dalam ajaran Islam.

7. Studi Kasus di Desa Siyotobagus Kecamatan Besuki Kabupaten Tulungagung

Desa Siyotobagus merupakan salah satu desa yang berada di wilayah Kecamatan Besuki, Kabupaten Tulungagung, Provinsi Jawa Timur. Desa ini terbentuk dari penggabungan Desa Siyoto dan Desa Bagus, sehingga dikenal dengan nama Desa Siyotobagus. Secara administratif, desa ini terdiri dari dua dusun, yaitu Dusun Siyoto dan Dusun Bagus. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Desa Siyotobagus dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang dibantu perangkat desa serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang mewakili masyarakat desa. Desa Siyotobagus dipilih sebagai lokasi penelitian karena memiliki BPD yang secara langsung melaksanakan fungsi pemerintahan desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Selain itu, desa ini menjadi objek yang relevan untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan pengawasan terhadap peran BPD dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan

Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Tulungagung. Oleh karena itu, dalam penelitian ini Desa Siyotobagus digunakan sebagai lokasi studi kasus untuk memperoleh data empiris mengenai pelaksanaan pengawasan peran BPD dalam pemerintahan desa menurut hukum positif dan fikih siyasah.