

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Paser Nomor 7 Tahun 2007 Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa

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. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Wali kota, di mana sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Wali kota. Ketua BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam Rapat BPD yang diadakan secara khusus. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dengan dasar hak dan wewenangnya sebagai berikut:

a. Wewenang BPD antara lain

- 1) Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa
- 2) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- 3) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- 4) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- 5) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat

b. BPD mempunyai hak

- 1) Meminta keterangan kepada Pemerintah Desa;
- 2) Menyatakan pendapat

c. Anggota BPD mempunyai hak

- 1) Mengajukan rancangan Peraturan Desa
- 2) Mengajukan pertanyaan
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat
- 4) Memilih dan dipilih
- 5) Memperoleh tunjangan.

d. Keanggotaan

- 1) Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat
- 2) Anggota BPD terdiri dari Ketua RT/RW, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat
- 3) Anggota BPD setiap Desa berjumlah gasal dengan jumlah sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa, Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa. sebagai unsur dari fungsi

BPD yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Hak BPD antara lain sebagai berikut:

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Pemerintah Desa;
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
- c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Badan Pemusyawaratan Desa merupakan perwujudan demokrasi di desa. Demokrasi yang dimaksud adalah bahwa agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus memperhatikan aspirasi dari masyarakat yang diartikulasikan dan diagresiasikan oleh BPD dan lembaga masyarakat lainnya. Badan Permusyawaratan Desa merupakan perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini.

Perubahan ini didasarkan pada kondisi Faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara

tentang hasil. Hasil yang diharapkan dari proses yang baik, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan goncangan-goncangan yang merugikan masyarakat luas.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala Desa, penampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat.

Sehubungan dengan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama dengan kepala desa menetapkan peraturan desa sesuai dengan aspirasi yang datang dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi dari masyarakat dapat ditetapkan dalam bentuk peraturan desa tapi harus melalui berbagai proses sebagai berikut:

- a. Artikulasi adalah penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD.

- b. Agresi adalah proses mengumpulkan, mengkaji dan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi Peraturan Desa.
- c. Formulasi adalah proses perumusan Rancangan Peraturan Desa yang dilakukan oleh BPD dan/atau oleh Pemerintah Desa.
- d. Konsultasi adalah proses dialog bersama antara pemerintah desa dan BPD dengan masyarakat.

Dari berbagai proses tersebut kemudian barulah suatu peraturan desa dapat ditetapkan, hal ini dilakukan agar peraturan yang ditetapkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Adapun materi yang diatur dalam peraturan desa harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada seperti:

- a. Landasan hukum materi yang diatur, agar Peraturan Desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa mempunyai landasan hukum;
- b. Landasan filosofis materi yang diatur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki yang dianut ditengah-tengah masyarakat.

- c. Landasan kultural materi yang diatur, agar Peraturan Desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa tidak bertentang dan nilai-nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat;
- d. Landasan politis materi yang diatur, agar Peraturan Desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung azas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan BPD diatur dalam Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Adapun jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditentukan berdasarkan

jumlah penduduk desa yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Jumlah penduduk desa sampai dengan 1.500 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 5 (lima) orang.
- b. Jumlah penduduk desa antara 1.501 sampai dengan 2.000 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 7 (tujuh) orang.
- c. Jumlah penduduk desa antara 2.001 sampai dengan 2.500 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 9 (Sembilan) orang.
- d. Jumlah penduduk desa antara 2.501 sampai dengan 3.000 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 11 (sebelas) orang.
- e. Jumlah penduduk lebih dari 3.000 jiwa, jumlah anggota BPD sebanyak 13 (tiga belas) orang.

BPD sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Desa. Menurut Soemartono; 2006 terdapat beberapa jenis hubungan antara pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa. Pertama, hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua. Kedua, hubungan subordinasi artinya dalam melaksanakan

hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama. Ketiga, hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua se-level dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai.

2. Pemerintah Desa

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan Kepentingan masyarakat Setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa merupakan bagian dari pemerintahan Nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan. Pemerintahan Desa adalah suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah 5 untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. (Maria Eni Surasih, 2002: 23)

Menurut Strong (dalam Syafiie, 2002:12) Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh kerna itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengandalikan angkatan perang,

yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara. Menurut Syafiie (2003:136) menyatakan Pemerintahan adalah bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah maupun antara penguasa dengan rakyatnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan yang diharapkan secara baik dan benar.

Menurut ketentuan umum Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Sedangkan Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Dan pemerintahan Desa adalah Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa diselenggarakan oleh

pemerintah desa, yakni Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintahan Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Simbolon dan Sembiring,

2015). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa.

Jadi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua lembaga yaitu pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan Pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan desa. Peran dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembangunan yakni dalam pembuatan perencanaan bersama pemerintah desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang mengawasi jalannya peraturan desa dan memberikan jalan bagi pemerintah desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, Dalam pencapaian tujuan mensejahterakan masyarakat desa, masing-masing unsur Pemerintah Desa dan BPD dapat menjalankan fungsinya dengan mendapat dukungan dari masyarakat setempat. Oleh karena itu hubungan yang bersifat kemitraan antara BPD dengan Pemerintah Desa harus didasari pada filosofi antara lain. (Wasistiono, 2006:36).

- a. Adanya kedudukan yang sejajar diantara yang bermitra;
- b. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai;
- c. Adanya prinsip saling menghormati;
- d. Adanya niat baik untuk membantu dan saling mengingatkan

3. Peran Dan Fungsi Legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Terbentuknya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bertujuan untuk mendorong terciptanya partnership yang harmonis serta tidak konfrontatif antara kepala desa pemerintah desa, dan BPD sebagai wakil-wakil rakyat desa yang diperagakan oleh lembaga legislatif baik ditingkat kabupaten/kota provinsi dan pusat.

Pelaksanaan Fungsi Legislasi, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa BPD sebagai badan legislasi desa mempunyai hak untuk mengajukan rancangan Peraturan Desa, merumuskannya dan menetapkannya bersama Pemerintah Desa. Pembuatan Peraturan Desa sangat penting, karena desa yang sudah dibentuk harus memiliki landasan hukum dan perencanaan yang jelas dalam setiap aktivitasnya. Peraturan Desa yang dibuat harus berdasarkan atas masalah

yang ada dan masyarakat menghendaki untuk dibuat Peraturan Desa sebagai upaya penyelesaian permasalahan. Untuk itu dibutuhkan sumber daya manusia BPD yang mempunyai kemampuan melaksanakan fungsi strategis sebagai legislator dan kontroling. Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa BPD melaksanakan fungsi legislasinya melalui 3 (tiga) tahapan yakni:

a. Tahapan inisiasi (pengusulan dan perumusan)

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan peraturan desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari pemerintah desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut datangnya dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada kepala desa, begitupun juga sebaliknya apabila usulan tersebut datangnya dari kepala desa maka rancangan peraturan desa diserahkan kepada BPD artinya keduanya mempunyai hak untuk mengajukan peraturan desa. BPD mengadakan rapat yang dihadiri oleh ketua-ketua bidang (bidang kemasyarakatan atau pemerintahan dan pembangunan) untuk membahas usulan tersebut apabila disepakati perlu adanya peraturan

desa sesuai dengan usulan tersebut maka hasil rapat tersebut dijadikan pra-rancangan peraturan desa.

Usulan peraturan desa juga dapat dari masukan anggota masyarakat yang secara langsung atau lewat BPD kemudian dari BPD lalu dibahas semacam kepanitiaan kecil, bila disetujui barulah rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya peraturan desa setelah itu dibuat rancangan peraturan desa. Sebuah ide atau gagasan pembuatan peraturan desa harus dibahas terlebih dahulu melalui sidang pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi sebuah rancangan peraturan desa atau tidak. Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan peraturan desa menjadi rancangan peraturan desa, maka sekretaris BPD membuat rancangan peraturan desa untuk diserahkan kepada kepala desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi peraturan desa. Setelah kepala desa menerima rancangan peraturan desa, kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas rancangan yang disampaikan oleh BPD.

Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, kepala desa dan perangkatnya sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud dengan perangkat desa sesuai dalam pasal 61 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang perangkat desa terdiri dari sekretariat desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 pasal 10 ayat (1-3), Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan penataan ruang yang telah disetujui bersama dengan BPD, sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi.

Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud diatas disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada kepala desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak rancangan peraturan desa tersebut diterima. Apabila bupati/walikota belum memberikan hasil evaluasi rancangan anggaran pendapatan dan belanja desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak rancangan peraturan desa tersebut diterima, maka

kepala desa dapat menetapkan rancangan peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDesa) menjadi peraturan desa. Kemudian pada pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 dijelaskan bahwa evaluasi rancangan peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 dapat didelegasikan kepada Camat.

b. Tahap Sosio-Politis (Pembahasan)

Rancangan peraturan desa yang telah diterima oleh pemerintah desa, selanjutnya diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, kepala desa serta perangkat desa. Peranan perangkat desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima. Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya peraturan desa. Dalam rapat tersebut diadakan tanya jawab berkaitan dengan Ranperdes.

Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam rancangan peraturan desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh ketua BPD, dan yang menetapkan peraturan desa adalah kepala desa.

Rancangan peraturan desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka peraturan desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi peraturan desa, sehingga peraturan desa yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah peraturan desa. Pengambilan keputusan tentang peraturan desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

c. Tahap Yuridis (Pengesahan dan Penetapan)

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan peraturan desa maka langkah selanjutnya adalah kepala desa bersama BPD menetapkan rancangan peraturan desa tersebut menjadi sebuah peraturan desa sesuai Pasal 83 ayat (4)

Peraturan Pemerintah RI Nomor 43 tahun 2014 tentang desa. Namun sebelumnya, rancangan peraturan desa yang telah disetujui bersama kepala desa dan BPD tersebut disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa, penyampaian rancangan peraturan desa dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama (Peraturan Pemerintah RI No. 43 Tahun 2014 pasal 84 ayat 1).

Setelah ditetapkan menjadi peraturan desa, kepala desa memerintahkan sekretaris desa untuk mengundangkannya dalam lembaran desa. Peraturan desa berlaku sejak ada ketetapan dari kepala desa.

4. Konsep Pengawasan

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities,* Saragih (1982: 88).

Menurut Winardi “pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan”. Sedangkan menurut Basu Swasta “pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan”. sedangkan perbandingan antara pelaksana aktual rencana, dan awal untuk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti.

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik

informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan

sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya.” Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan, atau suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya.

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen

pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintah yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

1) Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (built in control) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan

negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

a) Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar.

Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal. Di sisi lain, pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu

dilakukan. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

b) Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan ditempat kegiatan yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang dilakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Disisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil meneurut hak adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai mmaksud tujuan

pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

c) Pengawasan kebenaran formil menurut *ha* (*rechimtigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, pelewenagan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparaturnya atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Dari uraian diatas dapat di kesimpulan bahwa Pengawasan adalah serangkaian proses evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan, guna menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan / direncanakan. Dengan adanya pengawasan, kesalahan – kesalahan yang telah terjadi diharapkan dapat diperbaiki dan tidak terulang dikemudian hari.

5. Peran Dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pengawasan

Peran memiliki keterkaitan erat dengan implementasi kewajiban. Peran ialah beberapa rangkaian atas peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat atau konsep tentang hal yang seharusnya dilakukan oleh individu didalam masyarakat sebagai organisasi (Kusmanto, 2013). Lebih lanjut, perananan adalah suatu aspek serta kedudukan yang dimiliki oleh seseorang dalam kehidupannya sehingga apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai keudukannya, maka ia telah menjalankan suatu peranan (Soekanto,1990).

Jadi dapat dikatakan bahwa peran merupakan kesadaran perilaku yang harus dikonstrusikan pada posisi atau tanggung jawab tertentu yang diemban oleh individu tersebut. Sama halnya seorang individu berlaku juga bagi organisasi atau kelompok, hal tersebut tentu memiliki perannya masing-masing. Begitu juga dengan Badan Permusyawaratan Desa.

Peran dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sangat penting dalam peningkatan program pembangunan. Hal tersebut dikarenakan peran BPD salah satunya adalah sebagai keterwakilan masyarakat dalam

menyusun dan merancang perencanaan pembangunan bersama pemerintah desa. Maka dalam melaksanakan perannya, sebagai anggota BPD harus mengetahui dan memiliki pemahaman akan peran dan fungsinya agar tidak menimbulkan keambiguan dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam menjalankan tugasnya dalam pembangunan desa BPD mempunyai peran dan fungsi sebagai pedoman menjalankan pembangunan desa yang tertuang dalam Pasal 1 angka 1 UU Desa yang diatur dalam Pasal 3, yaitu “Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain, dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa”. Salah satu unsur penyelenggara tersebut adalah BPD yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 4 UU Desa. Hal ini menandakan betapa peran penting BPD dalam pengelolaan pemerintahan desa. Selanjutnya, Pasal 24 UU Desa menyatakan: “BPD Sebagai perangkat desa dalam Penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan asas:

- a. kepastian hokum,
- b. tertib penyelenggaraan pemerintahan
- c. tertib kepentingan umum,
- d. keterbukaan,

- e. proporsionalitas,
- f. profesionalitas,
- g. akuntabilitas,
- h. efektivitas dan efisiensi,
- i. kearifan local,
- j. keberagaman; dan
- k. partisipatif.

6. Mekanisme Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga legislatif tingkat terendah di pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaannya sebagai wakil atau representasi dari masyarakat desa dan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Sejak berlakunya Undang-Undang desa proses pemilihan keanggotaan BPD memiliki 2 (dua) mekanisme yaitu melalui musyawarah perwakilan dan pemilihan langsung Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa berasangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis, dengan keanggotaan BPD sebagai berikut:

- a. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat;
- b. Anggota BPD terdiri dari Ketua RT/RW, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat;
- c. Anggota BPD setiap Desa berjumlah gasal dengan jumlah sesuai ketentuan yang berlaku.

Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa dengan syarat-syarat menjadi anggota BPD tertuang dalam Pasal 57 yang menyatakan bahwa:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 tahun atau sudah/pernah menikah;

- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat pemerintah desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD; dan
- g. wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis.

Kemudian diatur pula dalam pasal 11 dan pasal 12 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 tentang BPD, calon anggota BPD dipilih melalui proses pemilihan langsung oleh masyarakat desa yang memiliki hak untuk memilih. Setelah calon anggota BPD paling lama 7 hari sejak calon anggota BPD terpilih. Kemudian Kepala Desa melalui camat akan menyampaikan daftar calon anggota BPD tersebut kepada Bupati/Walikota paling lama 7 hari sejak diterimanya hasil pemilihan.

B. Konsep Pembangunan

Secara umum, kita dapat memberikan makna tentang pembangunan sebagai suatu proses perencanaan (social plan) yang dilakukan oleh birokrat perencanaan pembangunan untuk membuat perubahan sebagai proses peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Konseptualisasi pembangunan

merupakan proses perbaikan yang berkesinambungan pada suatu masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih sejahtera sehingga terdapat beberapa cara untuk menentukan tingkat kesejahteraan pada suatu negara. Tolok ukur pembangunan bukan hanya pendapatan per kapita,

namun lebih dari itu harus disertai oleh membaiknya distribusi pendapatan, berkurangnya kemiskinan, dan mengecilnya tingkat pengangguran. Berarti jelaslah bahwa suatu pembangunan tidak lain merupakan suatu proses pertumbuhan dan perubahan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Berencana dan dilaksanakan secara sadar.
- b. Selalu diarahkan pada usaha peningkatan atau menuju kepada keadaan yang lebih baik.
- c. Berlangsung terus-menerus.

Beberapa parah ahli mengemukakan pembangunan sebagai berikut:

Menurut Admosudirdjo dan Febriani, 2005:11), Pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya

Menurut Deddy T. Tikson (2005) bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi.

Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosialekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan antara lain, dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, disamping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan dan spiritualisme ke materialisme/sekularisme. Pergeseran dari penilaian yang

tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (community/group). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (progress), pertumbuhan dan diversifikasi.

1. Pembangunan Desa

Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Pembangunan desa tidak terlepas dari konteks manajemen pembangunan daerah baik di tingkat kabupaten maupun tingkat provinsi karena kedudukan desa dalam konteks yang lebih luas (sosial, ekonomi, akses pasar, dan politik) harus melihat keterkaitan antardesa, desa dalam kecamatan, antarkecamatan dan kabupaten dan antar kabupaten. Pembangunan desa memiliki sebuah peran yang cukup penting dalam proyek pembangunan nasional. Karena pembangunan desa ini cakupannya sangat luas karena

merupakan dasar dari sebuah pembangunan. Pembangunan desa ditujukan untuk sebuah peningkatan kualitas hidup dan kehidupan masyarakat desa.

Banyak hal yang harus dilaksanakan dalam hal pembangunan desa itu. Dalam pelaksanaan pembangunan desa seharusnya mengacu pada pencapaian tujuan dari pembangunan yaitu mewujudkan kehidupan masyarakat pedesaan yang mandiri, maju, sejahtera, dan berkeadilan. Karena pembangunan desa ini merupakan salah satu agenda besar untuk mengawal implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dilaksanakan secara sistematis, konsisten, dan berkelanjutan dengan jalan fasilitasi, supervisi, dan pendampingan.

Adanya sebuah pembangunan desa ini memiliki peranan yang penting dalam konteks pembangunan nasional. Pembangunan desa ini tidak hanya melulu membicarakan tentang pembangunan fisik saja, namun pembangunan non fisik juga sangat perlu diperhatikan dalam konteks pembangunan. Faktor sumber daya manusia adalah modal utama dalam pelaksanaan pembangunan khususnya pembangunan di desa. Pembangunan masyarakat desa harus diperbaiki dan ditingkatkan untuk menunjang adanya pembangunan desa. Pembentukan karakter masyarakat desa dapat

dilakukan dengan diadakannya pengembangan kemampuan sumber daya manusianya sendiri. Dengan adanya aktivitas-aktivitas yang positif akan dapat meningkatkan kreativitas serta kesadaran lingkungan yang akan semakin tinggi.

Beberapa parah ahli mengemukakan pembangunan desa sebagai berikut:

Menurut Kartasmita (2001: 66) mengatakan bahwa hakekat pembangunan nasional adalah manusia itu sendiri yang merupakan titik pusat dari segala upaya pembangunan dan yang akan dibangun adalah kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksana dan yang akan dibangun adalah kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksana dan penggerak pembangunan.

Pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat bersama-sama pemerintah terutama dalam memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan pembinaan, dan pengawasan agar dapat ditingkatkan kemampuan masyarakat dalam usaha menaikan taraf hidup.

Suparno (2001: 46) menegaskan bahwa pembangunan desa dilakukan dalam rangka imbang yang sewajarnya antara pemerintah dengan masyarakat. Kewajiban pemerintah adalah menyediakan prasarana-prasarana, sedangkan selebihnya disandarkan kepada kemampuan masyarakat itu sendiri. Proses pembangunan desa merupakan mekanisme dari keinginan masyarakat yang dipadukan dengan masyarakat.

Perpaduan tersebut menentukan keberhasilan pembangunan seperti yang dikemukakan oleh Ahmadi (2001:222) mekanisme pembangunan desa adalah merupakan perpaduan yang serasi antara kegiatan partisipasi masyarakat dalam pihak dan kegiatan pemerintah di satu pihak.

Bahwa pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat sendiri. Sedangkan pemerintah memberikan bimbingan, bantuan, pembinaan, dan pengawasan.

Berbagai sudut pandang dapat digunakan untuk menelaah pembangunan pedesaan menyimpulkan bahwa:

- a. Pembangunan pedesaan dipandang sebagai suatu proses alamiah yang bertumpu pada potensi yang dimiliki dan kemampuan

masyarakat Desa itu sendiri. Pendekatan ini meminimalkan campur tangan dari luar sehingga perubahan yang diharapkan berlangsung dalam rentang waktu yang panjang.

- b. Sisi yang lain, memandang bahwa pembangunan pedesaan sebagai suatu interaksi antar potensi yang dimiliki oleh masyarakat Desa dan dorongan dari luar untuk mempercepat pembangunan pedesaan.
- c. Pembangunan Desa adalah proses kegiatan pembangunan yang berlangsung di Desa yang mencakup seluruh aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomer: 72 tahun 2005 Tentang Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bahwa perencanaan pembangunan Desa disusun secara partisipatif oleh pemerintahan Desa sesuai dengan kewenangannya dan menurut ayat (3) bahwa dalam menyusun perencanaan pembangunan Desa wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan Desa. Tujuan perencanaan pembangunan sebagai berikut:
 - 1) Mengkoordinasikan antar pelaku pembangunan.

- 2) Menjamin sinkronisasi dan sinergi dengan pelaksanaan pembangunan daerah.
- 3) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
- 4) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat
- 5) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya Desa secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.