TESIS

PELAKSANAAN FUNGSI BADAN MUSYAWARAH KAMPUNG DI KABUPATEN MERAUKE

Disusun Dan Diajukan Oleh

FRANSISKUS SAMDERUBUN

B012181004

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021

HALAMAN JUDUL

PELAKSANAAN FUNGSI BADAN MUSYAWARAH KAMPUNG DI KABUPATEN MERAUKE

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

FRANSISKUS SAMDERUBUN

B012181004

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

PELAKSANAAN FUNGSI BADAN MUSYAWARAH KAMPUNG DI KABUPATEN MERAUKE

Disusun dan diajukan oleh

FRANSISKUS SAMDERUBUN
B012181004

telah dipertahankan di hadapan panitia ujian yang dibentuk dalam rangka penyelesaian studi Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Tanggal 13 Januari 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui :

Pembimbing Utama	**Pembimbing Pendamping**
Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH.,MH	**Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH**
NIP. 195701011986011001	**NIP. 197312311999031003**
Ketua Program Studi Ilmu Hukum	**Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin**
Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH	**Prof. Dr. Farida Patittingi,SH.,MHum**
NIP. 19700708 199412 1 001	**NIP. 19671231 199103 2 002**

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : FRANSISKUS SAMDERUBUN

NIM : B012181004

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul

PELAKSANAAN FUNGSI BADAN MUSYAWARAH KAMPUNG DI KABUPATEN MERAUKE

adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan karya tulis saya sendiri.

Apa bila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagaian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 13 januari 2021

Yang membuat pernyataan

METERAI TEMPEL TGL. 20 2343AAHF866035230 6000 ENAM RIBU RUPIAH

FRANSISKUS SAMDERUBUN

NIM. B012181004

KATA PENGANTAR

Puji Tuhan dan puji syukur kepada Yesus Kristus, atas segala rahmat dan karunia dalam menyelesaikan penelitian dan penulisan tesis ini. Dalam penulisan tesis ini penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan, oleh karena itu besar harapan penulis semoga tesis ini dapat memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Melalui tulisan ini, penulis hendak menyampaikan rasa terima kasih kepada kedua orang tua penulis Bapa tercinta Dionisius Samderubun S.Kom dan Mama Veronika Tawurutubun yang tak pernah lelah memberikan motivasi, semangat, dukungan serta doa yang tulus bagi penulis selama menjalani studi. Terima kasih atas cinta, kasih sayang, pengorbanan, didikan, serta kepercayaan yang Bapa dan Mama berikan kepada penulis, hal itu sampai kapanpun tidak akan pernah mampu penulis balas.

Ucapan terimakasih yang sangat tulus dan mendalam disertai dengan doa juga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH, MH selaku Dosen Pembimbing Utama dan Ketua Komisi Penasehat. Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH selaku Dosen Pembimbing Pendamping dan Sekretaris Komisi Penasehat, yang dengan segala ketulusan, keikhlasan dan tidak pernah mengenal kata lelah untuk memberikan bimbingan, petunjuk,

arahan, saran serta motivasi yang tulus kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Selain itu penulis juga menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya disertai dengan doa yang tulus kepada berbagai pihak yang telah mendukung dan membantu penulis baik secara langsung maupun tidak langsung, baik moril maupun materil antara lain kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu M.A.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
3. Dosen Penguji Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H.,DFM, Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H, dan Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H yang telah banyak memberikan saran dan masukan serta motivasi kepada penulis hingga tesis ini bisa terselesaikan dengan baik.
4. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Dr. Hasbir Paseranggi, SH, MH.
5. Para Guru Besar dan semua Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah memberikan ilmu kepada penulis selama penulis menempu pendidikan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
6. Para staf Fakultas Hukum yang telah banyak memberikan bantuan di bidang administrasi selama penulis mengikuti pendidikan di Universitas

Hasanuddin.

7. Narasumber yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan data dan informasi serta masukan dan saran dalam penulisan tesis ini.
8. Ibu Erni Dwita Silambi S.H.,M.H, Adik Salvadoris Pieter, S.H., M.H dan Zegovia Parera, S.H.,M.H yang selalu bersama mendukung serta mendoakan penulis selama menjalani studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar,
9. Semua pihak yang membantu serta mendukung penulis baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan tesis ini.

Akhir kata penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan ini namun penulis berharap agar kritik dan saran dari pembaca yang bersifat konstruksif sangat diharapkan oleh penulis untuk menghasilkan karya tulis maupun penelitian yang lebih baik lagi dan semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang Ilmu Hukum Tata negara serta berguna bagi masyarakat luas.

Makassar, 13 Januari 2021

Fransiskus Samderubun
NIM.B012181004

ABSTRAK

Fransiskus Samderubun, “Pelaksanaan Fungsi Badan Musyawarah Kampung di Kabupaten Merauke” dibawah bimbingan **Achmad Ruslan** dan **Hamzah Halim.**

Penelitian ini Bertujuan untuk menganalisis Pelaksanaan Fungsi Badan Musyawarah Kampung yaitu fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagai upaya untuk mengoptimalkan fungsi Bamuskam

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Merauke. Penelitian ini menggunakan hukum sosiolegal. Teknik pengumpulan data di dapatkan dengan wawancara, studi literature dan pengamatan. Jenis dan sumber data yaitu data primer yang diperoleh langsung di lapangan yaitu melalui wawancara langsung berupa Tanya jawab, studi literature yaitu data yang di peroleh dari dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian yaitu buku-buku, jurnal, peraturan perundang-undangan.

Hasil penelitian menunjukan pada pelaksanaan fungsi legislasi dari 179 kampung di kabupaten Merauke belum ada kampung yang mempunyai usulan dan rancangan peraturan kampung yang berasal dari inisiatif Bamuskam. Pada pelaksanaan anggaran Bamuskam tidak melakukan penggalian aspirasi masyarakat, Bamuskam kurang komunikatif dengan masyarakat sehingga aspirasi masyarakat tidak tersalurkan. Hal ini berdampak pada penetapan anggaran, sehingga penetapan anggaran tidak tepat sasaran. Pada fungsi pengawasan Bamuskam tidak melaksanakan monitoring dan evaluasi serta Laporan kinerja sehingga terdapat kepala kampung yang bertindak diluar wewenangnya seperti menjual aset kampung untuk kepentingan pribadi, melakukan utang-piutang dengan menggadaikan aset kampung, melakukan perjanjian illegal dengan pengusaha dalam pembagian proyek pembangunan kampung. Maka perlu adanya optimalisasi terhadap indikator yang mempengaruhi lemahnya fungsi Bamuskam yaitu pada fungsi pengawasan dilakukan optomalisasi dari segi Monitoring dan Evaluasi serta Laporan Kinerja Bamuskam. Pada fungsi legislasi optimalisasi dilakukan dengan meningkatkan kinerja Bamuskam dalam melakukan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan peraturan kampung

Kata Kunci : Fungsi, Pengawasan, Legislasi, Optimalisasi

9-11-2020

ABSTRACT

Fransiskus Samderubun, The Implementation of the Functions of the Village Deliberative Council in Merauke Regency, supervised by Achmad Ruslan and Hamzah Halim.

This study aimed to analyze the implementation of the functions of the Village Deliberative Council, namely the legislative and supervisory functions as an effort to optimize the functions of Bamuskam.

This research was conducted in Merauke Regency. This research used socio-legal research. Data collection techniques were obtained by interviews, literature study, and observation. Types and sources of data, namely primary data obtained directly in the field, namely through direct interviews in the form of questions and answers, and secondary data obtained through literature studies of documents related to research problems, namely books, journals, legislative rules.

The results show that in the implementation of the legislative function of 179 villages in Merauke district, there were no villages that had proposals and village regulations draft originating from the Bamuskam initiative. In implementing the budget, Bamuskam does not explore the aspirations of the community, Bamuskam is not communicative with the community so that the people's aspirations are not accommodated. This has an impact on budgeting, so that budgeting is not on target. In the supervisory function, Bamuskam does not carry out monitoring and evaluation as well as performance reports so that there are village heads who act outside their authority such as selling village assets for personal gain, making debts by pawning village assets, entering into illegal agreements with entrepreneurs in distributing village development projects. So it is necessary to optimize the indicators that affect the weak function of Bamuskam, namely the supervisory function is carried out by optimizing Monitoring and Evaluation as well as Bamuskam Performance Reports. In the legislative function, optimization is carried out by improving the performance of Bamuskam in planning, drafting, discussing village regulations.

Keywords: Function, Supervision, Legislation, Optimization

9-11-2020

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....i
LEMBAR PERSETUJUAN.....ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....**iii**
KATA PENGANTAR.....**iv**
ABSTRAK.....**vii**
ABSTRAC.....**viii**
DAFTAR ISI ix
BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang.....1
B. Rumusan Masalah 6
C. Tujuan Penelitian 7
D. Manfaat Penelitian 7

BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....8

A. Dasar Hukum Pelaksanaan Fungsi Bamuskam 8
B. Tinjauan Umum.....21
   1. Indikator kinerja 21
   2. Otonomi Kampung.....23
   3. Pengertia Optimalisasi 24
C. Beberapa Asas 25
   1. Asas Pembangunan Kampung 25
   2. Asas Perundang-Undangan.....27
D. Beberapa Teori 29
   1. Teori Efektifitas Hukum.....29
   2. Teori Pengawasan.....32
   3. Teori Partisipasi 38
   4. Teori Perundang-undangan 44
E. Kerangka Pikir.....47
   Bagan Kerangka Pikir 48
F. Definisi Operasional 49

BAB III METODE PENELITIAN 51

A. Jenis Penelitian 51
B. Lokasi Penelitian 51
C. Populasi dan Sampel 52
   1. Populasi 52
   2. Sampel 52
D. Jenis dan Sumber Data 53
   1. Data Primer 54
   2. Data Sekunder 55
   3. Data tersier 56
E. Teknik Pengumpulan Data 57
F. Teknik Analisis Data 57

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN 59

A. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Badan musyawarah kampung muskam di Kabupaten Merauke 59
   1. Monitoring dan Evaluasi 59
   2. Laporan Kinerja Bamuskam 69
B. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Musyawarah Kampung di Kabupaten Merauke 76
   1. Perencanaan 76
      a. Perwakilan Adat Istiadat 82
      b. Perwakilan Wilayah 88
   2. Penyusunan 92
   3. Pembahasan 98

BAB V PENUTUP 107

A. Kesimpulan 107
B. Saran 108

DAFTAR PUSTAKA 110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan demokrasi, negara telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam wujud lembaga perwakilan rakyat. Sehingga yang diamanatkan di dalam sila ke empat yaitu *"Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pemusyawaratan perwakilan"* dapat terlaksana.

Pemerintahan Kampung merupakan komponen yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai pelaksana pemerintahan negara yang paling bawah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, pemerintahan kampung memiliki peran penting dalam mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan konstitusi.

Penggunaan istilah kampung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus yaitu *Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat*

yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota.

Jumlah kampung di kabupaten Merauke terdiri dari 179 kampung, terbagi atas 3 jenis kampung yaitu pertama, kampung lokal yang penduduknya merupakan suku asli marind yang masih mempertahankan adat istiadatnya, kampung lokal yang ada di Kabupaten Merauke berjumlah 116 kampung.[1] kedua, kampung transmigrasi yang penduduknya merupakan masyarakat transmigrasi tahun 1980an berprofesi sebagai petani, dan ketiga, kampung campuran yaitu penduduknya merupakan campuran antara suku marind dan masyarakat transmigrasi.

Dalam hubungan antara pemerintah kampung dengan masyarakat kampung, dibentuk suatu Badan Musyawarah Kampung atau di singkat Bamuskam yang merupakan perwakilan masyarakat sebagai instrument penyelenggaraan pemerintahan kampung bersama dengan kepala kampung dan aparaturnya.

Didalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Badan Musyawarah Kampung mempunyai fungsi: *(a) membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa; (b)*

[1] Albertus Yosep Maturan, Adrianus Aprilius, David Laiyan. Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Kampung Matara Distrik Semangga Kabupaten Merauke. Jurnal ilmu administrasi dan sosial. 2019. Vol.8.no.1.hal.5

menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan (c) melakukan pengawasan kinerja kepala desa. Interpretasinya yaitu Fungsi Bamuskam terbagi atas fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Pertama Fungsi Legislasi yaitu Membahas dan menyepakati suatu usulan dan rancangan peraturan kampung. Dalam pelaksanaannya Bamuskam berhak untuk memberikan usulan rancangan peraturan kampung berdasarkan hak inisiatif Bamuskam.

Pada penerapannya sangat minim usulan dan rancangan yang disampaikan oleh Bamuskam, padahal konflik yang terjadi di masyarakat setiap hari semakin bertambah. Pengendalian terhadap sumberdaya yang ada di kampung sangat dibutuhkan agar dapat mengatur dan mengelola tatanan kehidupan masyarakat kampung.

Bamuskam sebagai Badan legislasi di kampung mempunyai hak untuk memprakarsai dan memberikan usulan rancangan peraturan kampung yang sesuai dengan aspirasi masyarakat kampung untuk dapat mengendalikan konflik yang ada di masyarakat.

Yang terjadi di lapangan menunjukan dari 179 kampung di Kabupaten Merauke, belum ada satupun kampung yang mempunyai produk peraturan kampung yang berasal dari inisiatif Bamuskam. hal ini

menunjukan kurangnya kinerja Bamuskam dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Kedua, fungsi pengawasan, seharusnya Bamuskam dalam menjalankan fungsinya melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala kampung beserta aparaturnya dengan melakukan monitoring dan evaluasi. Ketika di dalam melakukan monitoring dan evaluasi ditemukan kepala kampung dalam bertindak di luar nomenklatur sebagai kepala kampung, maka Bamuskam berhak untuk melaporkannya dalam evaluasi kinerja kepala kampung selama satu tahun.

Pada pelaksanaannya Bamuskam di kabupaten Merauke sering melakukan pembiaran terhadap kepala kampung. Pembiaran ini disebabkan atas beberapa faktor yaitu yang pertama faktor nepotisme, terdapat kepala kampung yang mengangkat Bamuskam yang merupakan kerabat dekat sehingga adanya hubungan moral yang mengakibatkan pengawasan kepada kepala kampung menjadi tidak absolut. Yang kedua, tidak melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja Bamuskam yang disebabkan karena kurangnya pemahaman tentang pelaksanaan monitoring dan evaluasi.

pada beberapa kampung, kepala kampung dengan bebasnya melakukan utang-piutang dengan menggadaikan asset kampung

sebagai jaminannya, kepala kampung juga menjual asset kampung seperti alat-alat perkebunan milik kampung. Selain itu terdapat kampung-kampung lokal yang membuat Perjanjian dengan pengusaha dengan cara meminjamkan uang kepada kampung dan sebagai gantinya pengusaha mendapatkan tender proyek pembangunan kampung. Tindakan melaanggar dari kepala kampung ini menunjukan kurangnya kinerja Bamuskam dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.

Dari gejala yang ada, peneliti mempunyai dugaan awal bahwa Badan musyawarah Kampung di kabupaten Merauke belum menjalankan fungsinya dengan benar maka perlu dilakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Fungsi Badan Musyawarah Kampung di Kabupaten Merauke”.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas yang diuraikan sebelumnya maka penulis merumuskan masalah ke dalam hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Badan Musyawarah Kampung di Kabupaten Merauke dan solusinya?
2. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Musyawarah Kampung di Kabupaten Merauke dan solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Badan Musyawarah Kampung di Kabupaten Merauke.
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Fungsi Legislasi Badan Musyawarah Kampung di Kabupaten Merauke.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

a. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara.

b. Bermanfaat bagi siapa saja yang membutuhkan informasi tentang Fungsi Badan Musyawarah Kampung.

2. Manfaat Praktis

a. Bermanfaat untuk mempermudah solusi pemecahan masalah berkenaan dengan pelaksanaan Fungsi Badan Musyawarah Kampung.

b. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman bagi anggota Badan Musyawarah Kampung dalam melaksanakan fungsinya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Dasar Hukum Fungsi Bamuskam

Penggunaan istilah Badan Musyawarah Kampung diatur berdasarkan Pasal 1 huruf I Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus yaitu; *Badan Musyawarah Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diakui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung.*

Didalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Badan Musyawarah Kampung mempunyai fungsi: *(a) membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa; (b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan (c) melakukan pengawasan kinerja kepala desa.*

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa yaitu *"Badan Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain, yang selanjutnya disebut BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi*

pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis".

Fungsi dan tugas dari Badan Musyawarah Kampung Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Musyawarah Desa yaitu :

1. Fungsi Badan Musyawarah Kampung menurut Pasal 31
    a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
    b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
    c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.
2. Tugas Badan Musyawarah Kampung Menurut Pasal 32
    a. menggali aspirasi masyarakat;
    b. menampung aspirasi masyarakat;
    c. mengelola aspirasi masyarakat;
    d. menyalurkan aspirasi masyarakat;
    e. menyelenggarakan musyawarah BPD;

f. menyelenggarakan musyawarah Desa;

g. membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;

h. menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu;

i. membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;

j. melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa;

k. melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;

l. menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya; dan

m. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan

3. Penggalian Aspirasi Masyarakat Menurut Pasal 33

a. BPD melakukan penggalian aspirasi masyarakat.

b. Penggalian aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan langsung kepada kelembagaan dan masyarakat Desa termasuk kelompok masyarakat

miskin, masyarakat berkebutuhan khusus, perempuan, kelompok marjinal.

c. Penggalian aspirasi dilaksanakan berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dituangkan dalam agenda kerja BPD.

d. Pelaksanaan penggalian aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan panduan kegiatan yang sekurang-kurangnya memuat maksud, tujuan, sasaran, waktu dan uraian kegiatan.

e. Hasil penggalian aspirasi masyarakat Desa disampaikan dalam musyawarah BPD.

4. Menampung aspirasi masyarakat menurut Pasal 34

a. Pelaksanaan kegiatan menampung aspirasi masyarakat dilakukan di sekretariat BPD.

b. Aspirasi masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (1) diadministrasikan dan disampaikan dalam musyawarah BPD.

5. Pengelolaan aspirasi masyarakat menurut Pasal 35

a. BPD mengelola aspirasi masyarakat Desa melalui pengadministrasian dan perumusan aspirasi.

b. Pengadministrasian aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan pembidangan yang meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat Desa.

c. Perumusan aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara menganalisa dan merumuskan aspirasi masyarakat Desa untuk disampaikan kepada Kepala Desa dalam rangka mewujudkan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan kesejahteraan masyarakat Desa.

6. Penyaluran Aspirasi Masyarakat menurut Pasal 36

a. BPD menyalurkan aspirasi masyarakat dalam bentuk lisan dan atau tulisan.

b. Penyaluran aspirasi masyarakat dalam bentuk lisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti penyampaian aspirasi masyarakat oleh BPD dalam musyawarah BPD yang dihadiri Kepala Desa.

c. Penyaluran aspirasi masyarakat dalam bentuk tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti penyampaian aspirasi melalui surat dalam rangka penyampaian masukan bagi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, permintaan keterangan kepada Kepala Desa, atau penyampaian rancangan Peraturan Desa yang berasal dari usulan BPD.

7. Menurut pasal 44 dan pasal 45 peraturan pemerintah nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Musyawarah Kampung bahwa pembahasan dan penyepakatan peraturan kampung:

a. Pasal 44

1) BPD dan Kepala Desa membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa yang diajukan BPD dan atau Kepala Desa.

2) Pembahasan rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh BPD dalam musyawarah BPD.

3) Rancangan Peraturan Desa yang diusulkan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas terlebih dahulu dalam musyawarah internal BPD

paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak rancangan Peraturan Desa diterima oleh BPD.

4) Pelaksanaan pembahasan rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara BPD dan Kepala Desa untuk pertama kali dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak pelaksanaan musyawarah internal BPD. Setiap pembahasan rancangan Peraturan Desa dilakukan pencatatan proses yang dituangkan dalam notulen musyawarah.

b. Pasal 45

1) Dalam hal pembahasan rancangan Peraturan Desa antara BPD dan Kepala Desa tidak mencapai kata sepakat, musyawarah bersama tetap mengambil keputusan dengan disertai catatan permasalahan yang tidak disepakati.

2) Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diajukan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat disertai catatan permasalahan yang tidak disepakati paling lambat 7 (tujuh) hari sejak musyawarah

pembahasan terakhir untuk mendapatkan evaluasi dan pembinaan.

3) Tindaklanjut evaluasi dan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berbentuk : a. penghentian pembahasan; atau b. pembinaan untuk tindaklanjut pembahasan dan kesepakatan rancangan Peraturan Desa.

4) Tindaklanjut pembahasan dan kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b dapat dihadiri Camat atau pejabat lain yang ditunjuk Bupati/Walikota

8. Menurut pasal 46 dan pasal 47 Pelaksanaan Pengawasan Kinerja Kepala Desa yaitu:

a. Pasal 46

1) BPD melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa.

2) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui: a. perencanaan kegiatan Pemerintah Desa; b. pelaksanaan kegiatan; dan c. pelaporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

3) Bentuk pengawasan BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa monitoring dan evaluasi.

b. Pasal 47

Hasil pelaksanaan pengawasan kinerja Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 ayat (1) menjadi bagian dari laporan kinerja BPD.

9. Menurut pasal 48 dan pasal 49 Evaluasi Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Kampung yaitu:

a. Pasal 48

1) BPD melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

2) Evaluasi laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan evaluasi atas kinerja Kepala Desa selama 1 (satu) tahun anggaran.

3) Pelaksanaan evaluasi sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip demokratis, responsif, transparansi, akuntabilitas dan objektif.

4) Evaluasi pelaksanaan tugas Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

a) Capaian pelaksanaan RPJM Desa, RKP Desa dan APBDesa;

b) Capaian pelaksanaan penugasan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota;

c) Capaian ketaatan terhadap pelaksanaan tugas sesuai peraturan perundang-undangan; dan d. Prestasi Kepala Desa.

5) Pelaksanaan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari laporan kinerja BPD.

b. Pasal 49

1) BPD melakukan evaluasi LKPPD paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak LKPPD diterima.

2) Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) BPD dapat:

a) membuat catatan tentang kinerja Kepala Desa;

b) meminta keterangan atau informasi;

c) menyatakan pendapat; dan

d) memberi masukan untuk penyiapan bahan musyawarah Desa.

3) Dalam hal Kepala Desa tidak memenuhi permintaan BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, BPD tetap melanjutkan proses penyelesaian

evaluasi LKPPD dengan memberikan catatan kinerja Kepala Desa.

4) Evaluasi LKPPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bagian dari laporan kinerja BPD.

Menurut Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yaitu:

a. Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.

b. Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

c. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Musyawarah Desa.

d. Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan

evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.

e. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.

f. Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya.

g. Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.

h. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.

i. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.

j. Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.

k. Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.

l. Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

B. Tinjauan Umum

1. Indikator Kinerja

Pada penelitian ini, penulis perlu menguraikan teori-teori dan konsep yang berkaitan dengan indikator kinerja menurut Robbins (2006) Berikut ini merupakan beberapa konsep yang berkaitan dengan objek penelitian, antara lain: [2]

a. Kualitas, kinerja dapat diukur melalui persepsi pelaku organisasi terhadap kualitas output atau pekerjaan yang dihasilkan serta kesempurnaan tugas terhadap keterampilan dan kemampuan pelaku organisasi.

b. Kuantitas sering didefinisikan sebagai banyaknya jumlah kinerja yang dihasiilkan, baik berupa unit maupun jumlah siklus aktivitas yang mampu diselesaikan

c. Ketepatan waktu merupakan kesesuaian antara perencanaan dengan implementasi berdasarkan kurun waktu tertentu dilihat dari tingkat aktivitas yang dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang ditetapkan

[2] Aris Joko Susilo, Tedi Erviantono dan Bandiyah. *Analisis Kinerja Legislasi dewan perwakilan rakyat daerah periode tahun 2009-2014.* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana. hal. 3

sehinga akan terjadi maksimalisasi penggunaan waktu yang tersedia (Robbins, 2006).

d. Efektivitas, mengarahkan pada penggunaan sumber daya organisasi (tenaga, uang, teknologi, bahan baku) yang dimaksimalkan untuk menaikkan hasil dari setiap unit dalam penggunaan sumber daya (Robbins, 2006).

e. Kemandirian, merupakan tingkat seseorang pelaku organiasi yang nantinya akan menjalankan fungsi kerjanya, serta komiten kerja yaitu suatu tingkat dimana pelaku organisasi mempunyai komitmen kerja dengan instansi dan tanggungjawab pelaku organisasi terhadap kantor/institusi (Robbins, 2006).

f. Lingkungan, Dalam bukunya yang berjudul Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi (1996), Robbins menyatakan bahwa dalam setiap proses dan analisis, faktor lingkungan selalu memberi pengaruh dan dampak yang cukup signifikan dibandingkan dengan faktor-faktor yang lainnya. Oleh karena itu, faktor lingkungan penting dalam analisis mengenai kinerja lembaga DPRD, karena setiap lembaga/organisasi beroperasi di bawah pengaruh lingkungan. Tidak ada lembaga/organisasi yang

beroperasi dalam kevakuman. Organisasi selalu berinteraksi dengan lingkungannya (Robbins, 1996).

2. Otonomi Kampung

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Negara-bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain di tunjukan dengan tingkat keberagaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling tinggi.[3] Ciri menonjol hukum otonom adalah terikatnya masyarakat secara kuat pada prosedur.[4]

Menurut Pasal 1 angka 12 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu "*Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat*

[3] HAW Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat dan Utuh*. Rajagrafindo Persada. Jakarta. 2014. hal. 4

[4] Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia.*Rajagrafindo Persada. Jakarta.2017. hal. 27

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.[5] Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan.[6]

Desa tidak hanya unit administratif namun juga merupakan unit dari suatu entitas kultural. [7]Hal ini berarti bahwa otonomi desa tidak hanya memiliki dimensi administratif (memperlakukan desa sebagai unit administrasi yang berwenang untuk mengelola urusannya secara mandiri dari unit administrasi yang lebih tinggi) namun, juga memiliki dimensi kultural.[8]

3. Pengertian Optimalisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Optimalisasi adalah berasal dari kata dasar optimal yang berarti terbaik, tertinggi, paling menguntungkan, menjadikan paling baik, menjadikan paling tinggi,

---

[5] HAW Widjaja.*Op.cit* hal. 3
[6] *Ibid.*
[7] AAGN Ari Dwipayana *et al. Pembaharuan Desa Secara Partisipatif.* Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2003. hal. 23
[8] *Ibid*

pengoptimalan proses, cara, perbuatan mengoptimalkan (menjadikan paling baik, paling tinggi, dan sebagainya) sehingga optimalisasi adalah suatu tindakan, proses, atau metodologi untuk membuat sesuatu (sebagai sebuah desain, sistem, atau keputusan) menjadi lebih/sepenuhnya sempurna, fungsional, atau lebih efektif.[9] Menurut Winardi optimalisasi adalah ukuran yang menyebabkan tercapainya tujuan atau target.[10]

C. Beberapa Asas

1. Asas Pembangunan Kampung

Pembangunan pedesaan dilakukan berdasarkan tiga asas, yaitu (a) asas pembangunan integral, (b) asas kekuatan sendiri, dan (c) asas permufakatan bersama yaitu:[11]

a. Asas pembangunan integral adalah pembangunan yang seimbang dilihat dari segi masyarakat desa yang meliputi sekor pertanian, kesehatan perumahan dan sebagainya, sehingga menjamin perkembangan yang selaras, seimbang dan tidak berat sebelah.

b. Asas kekuatan sendiri adalah tiap usaha harus dilaksanakan pada kekuatan atau kemampuan desa itu

[9] Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Jakarta. 1994.hal. 800
[10] Winardi. *Pengantar Manajemen Penjualan.* PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1999.
[11] Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Perdesaan*, Expert, Yogyakarta, 2018 , hal. 98

sendiri, artinya tidak terlalu mengharapkan bantuan dari pemerintah.

c. Asas permufakatan bersama diartikan bahwa usaha pembangunan harus dilaksanakan pada bidang atau sektor yang benar-benar dirasakan sebagai kebutuhan bagi masyarakat desa yang bersangkutan pada waktu itu telah memasukan ide kemandirian dalam pembangunan perdesaan.

Partisipasi anggota masyarakat adalah keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di masyarakat lokal.[12]

Perencanaan secara partisipatif diperlukan karena memberi manfaat sekurang-kurangnya, yakni:[13]

a. Anggota masyarakat mampu secara kritis menilai lingkungan sosial ekonominya dan mampu mengidentifikasi bidang-bidang/ sektor-sektor yang perlu dilakukan perbaikan, dengan demikian diketahui arah masa depan mereka.

[12] *Ibid.*hal. 104
[13] *Ibid.*hal. 110

b. Anggota masyarakat dapat berperan dalam perencanaan masa depan masyarakatnya tanpa memerlukan bantuan para pakar atau instalasi perencanaan pembangunan.

2. Asas Perundang-undangan

Asas-asas tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas-asas tersebut antara lain:

a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai

dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan

atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

D. Beberapa Teori dan Konsep

1. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Steers (1985:8) menyebutkan empat faktor yang mempengaruhi efektivitas, yaitu [14]:

a. Karakteristik Organisasi adalah merupakan hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi. Dalam struktur, manusia ditempatkan sebagai bagian dari suatu hubungan yang relatif tetap yang akan menentukan pola interaksi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.
b. Karakteristik Pekerja merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. Masing-masing individu memiliki banyak perbedaan, akan tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu sangat penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Jadi apabila suatu organisasi menginginkan keberhasilan, organisasi tersebut harus dapat mengintegrasikan tujuan individu dengan tujuan organisasi.
c. Karakteristik Lingkungan mencakup dua aspek, yaitu : (1) Lingkungan Ekstern yaitu lingkungan yang berada

[14] M. Afdhal Abdiansyah. *et. al*. *Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Menghasilkan Undang-Undang Pada Tahun Sidang 2016-2017*. Jurnal Manajemen Pelayanan Publik, Bandung, 2019. Vol. 3 no.1 hal.16

di luar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, khususnya terkait dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. (2) Lingkungan Intern yaitu lingkungan yang secara keseluruah berada didalam organisasi yang dikenal sebagai iklim organisasi.

d. Karakteristik Manajemen adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang ada di dalam organisasi guna mencapai efektivitas. Kebijakan dan praktek manajemen merupakan alat bagi pimpinan untuk mengarahkan setiap kegiatan guna mencapai tujuan organisasi. Dalam melaksanakan kebijakan dan praktek manajemen harus memperhatikan manusia, tidak hanya mementingkan strategi dan mekanisme kerja saja. Mekanisme ini meliputi penyusunan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya, penciptaan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta adaptasi terhadap perubahan lingkungan inovasi organisasi.

2. Teori pengawasan

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Pengawasan yang menurut Robert J. M Ockler berikut ini telah menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematika untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.[15]

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja. Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut: “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”.[16]

---

[15] Hani Handoko . *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. PT Rafika Aditam. Jakarta .1999. hal.360

[16] Sarwoto. *Dasar-dasar Organisasi dan Management*. Ghalia Indonesia. Jakarta.hal 93.

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu prosesnuntuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. [17] Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah "Definisi pengwasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.[18]

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).[19]

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemeritah pusat

---

[17] M. Manullang. *Dasar-dasar Management*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1977 .hal 136

[18] Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Rineka Cipta. Jakarta. 1994. hal.20

[19] Hanif Nurcholis.*Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo. Jakarta. 2007. hal. 312

dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk ”mengekang” dan ”membatasi”. Selanjutnya, pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.[20]

Pengawasan adalah suatu kegiatan yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang yang harus diikuti agar dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki, bertujuan untuk mengurangi atau menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalahgunaan, penyimpangan, dan penyelewengan supaya dilaporkan sebab-sebab dan bagaimana terjadinya, serta menemukan cara

[20] Makmur . *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. PT. Rafika Aditama. Bandung . 2011. hal.176

bagaimana terjadinya, serta menemukan cara bagaimana memperbaikinya.[21]

Batasan pengertian pengawasan telah banyak dirumuskan oleh para ahli dalam berbagai literatur, salah satu batasan diantaranya adalah sebagaimana dikemukakan oleh M. Manullang mengatakan: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuaidengan rencana semula.”[22]

Menurut Ir. Sujamto mengatakan, “Pengawasan adalah suatu usaha untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.[23] Menurut Basu Swastha mengatakan, “Pengawasan adalah fungsi yang menjamin bahwa kegiatan kegiatan dapat memberikan hasil seperti apa yang diinginkan.”[24]

Menurut Sondang P. Siagan mengatakan, “Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua apa yang

---

[21] Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1986. hal.19

[22] M. Manullang. *Dasar-Dasar Manajemen*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1977.hal. 173

[23] Sujamto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan.* Ghalia Indonesia. Jakarta. 1986.hal. 19

[24] Basu Swastha DH. *Asas-Asas Manajemen Modern.* Liberty. Yogyakarta 1985. hal. 21

telah direncana sesuai dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya."[25]

Agar kegiatan pengawasan dapat berjalan sebagaimana mestinya, maka harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan. Untuk jenis kegiatan yang berbeda maka pengawasan dan pedoman pengawasannyapun berbeda.
b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan-penyimpangan secara cepat. Kesalahan-kesalahan atau penyimpangan penyimpangan harus cepat diketahui agar bias diambil tindakan koreksi.
c. Pengawasan harus bisa melihat jauh kedepan. Untuk membuat perkiraan situasi yang akan datang sebab hal ini dapat memperkecil dari kemungkinan terjadinya penyimpangan.
d. Pengawasan harus menunjukkan perkecualian pada hal-hal penting, karena tidak semua kejadian dapat ditangani dengan cara yang sama maka harus mengeluarkan waktu dan usaha tambahan untuk menangani hal-hal perkecualikan.

[25] Viktor M.Situmorang dan Jusuf Juhir. *Op.cit.* hal. 37

e. Pengawasan harus obyektif. Agar pengawasan dapat lebih obyektif maka tidak didominasi oleh kekuatan pribadi seseorang tetapi perlu adanya pernyataan yang jelas dalam pelaksanaan pekerjaan.

f. Pengawasan harus fleksibel. Keluwesan dapat diberikan dengan memasukkan rencana-rencana alternative untuk situasi-situasi yang memungkinkan.

g. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi. Untuk menyelesaikan masalah-masalah dan mencapai tujuannya, data pengawasan harus jelas dan spesifik, menyangkut jumlah dan sumber kesulitan, setiap pelaksana perlu mempertanggungjawabkan hasil-hasil kegiatannya.

h. Pengawasan harus ekonomis. Sebaiknya pengawasan bukan menjadi tujuan tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Dengan demikian biaya pengawasan diusahakan untuk dapat ditekan sekecil mungkin.

i. Pengawasan harus dapat dipahami. Jika sistem pengawasan tidak dapat dipahami dan tidak dapat diterapkan maka hanya akan memperbanyak kekurangan yang ada.

j. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi. Suatu sistem pengawasan yang memadai harus dapat bekerja lebih banyak. Yaitu dapat menyangkut kegagalan yang terjadi, siapa yang bertanggungjawab atas kegagalan tersebut, dan alternative apa yang cocok untuk mengatasinya.[26]

3. Teori Partisipasi

Penerapan partisipasi publik dalam dalam proses pembuatan peraturan Desa nantinya dapat memperkuat fungsi representasi masyarakat, sehingga memberikan dampak positif dalam proses pembuatan peraturan desa karena prosesnya mendapatkan dukungan atau legitimasi dari masyarakat. Penguatan partisipasi ini akan berimplikasi pada peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap proses pembuatan aturan yang terjadi ditingkat desa. [27]

Pada masyarakat yang hukumnya masih sederhana atau sistem hukumnya kurang berkembang jarang sekali para warga masyarakatnya mengajukan perkarannya kepada lembaga-lembaga hukum. [28]

---

[26] Basu Swastha DH. *Op. Cit*, hal. 220

[27] Didik Sukriono *et al. Otonomi Desa & Kesejahteraan Rakyat*. Intrans Institute. Malang. 2014. hal.36

[28] Hilman Hadikusuma. *Pengantar Antropologi Hukum.* Citra Aditya Bakti. Bandar Lampung. 2004. hal. 85

Dari sisi hubungan wakil masyarakat dan masyarakat, partisipasi akan membangun hubungan yang baik. Penerapan partisipasi atau pelibatan masyarakat mempunyai pola yang beragam dan bertingkat. Ada delapan tipologi partisipasi yang dibuat oleh Sherry R. Arnstein. Delapan tipologi tersebut berjenjang yang juga menunjukan tingkat kualitas partisipasi.[29]

Tingkatan partisipasi yang di sampaikan oleh Sherry R. Arnstein dapat di uraikan dalam 8 tingkatan yang dapat diukur dengan melihat sejauh mana keterlibatan masyarakat dan sejauh mana tingkat partisipasi dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.tingkat partisipasi dapat dijelaskan sebagai berikut:[30]

8) *Citizen control:*

   Masyarakat menguasai kebijakan publik mulai dari perumusan, implementasi hingga evaluasi dan kontrol

7) *Delegated power:*

   Pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa keperluannya.

6) *Partnership :*

[29] Didik Sukriono *et al. Op. cit*
[30] *Ibid.* hal. 37

Kondisi pemerintah dan masyarakat merupakan mitra sejajar.

5) *Placation :*

Komunikasi sudah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dan pemerintah

4) *Consultation :*

Komunikasi telah berjalan dua arah, antara pemerintah dan masyarakat.

3) *Information:*

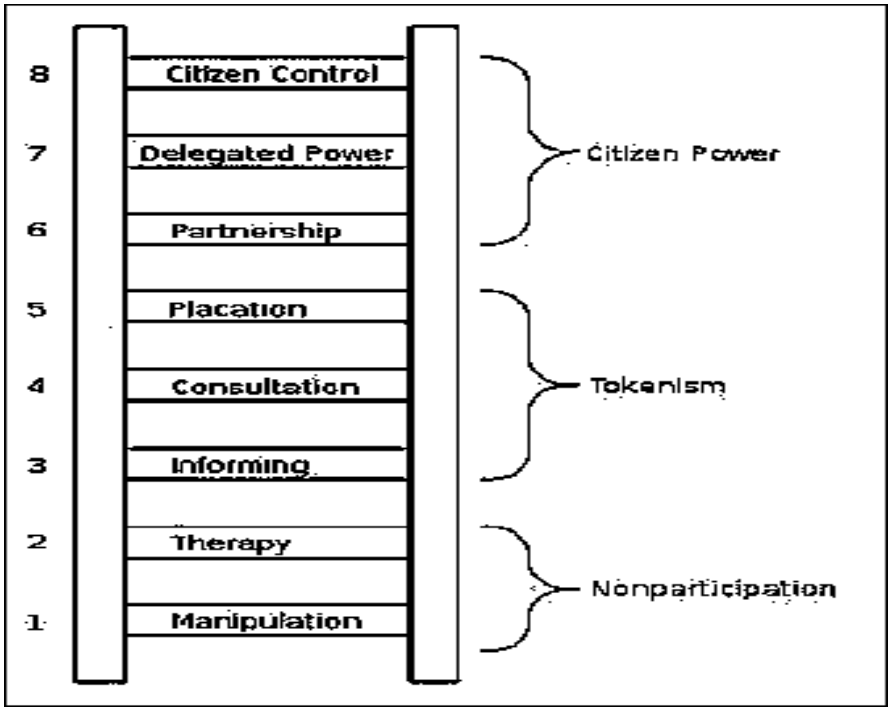
Komunikasi sudah banyak terjadi tetapi masih bersifat satu arah dan informatif, yakni dari pemerintah saja.

2) *Therapy:*

Ada komunikasi dan inisiatif dari pemerintah, namun masih bersifat terbatas hanya satu arah.

1) *Manipulation*

Tidak ada komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat, apalagi dialog.



Gambar 1: Tingkatan Partisipasi menurut sherry R. Arnstein

Keberagaman pola ini mencerminkan cara komunikasi pembentuk kebijakan publik, termasuk Badan Musyawarah Desa, persepsinya terhadap posisi masyarakatdi dalam proses tersebut dan inisiatif berpartisipasi. Satu hal yang penting dalam pelaksanaan "forum" berpartisipasi adalah terjadinya dialog subtantif dalam perumusan kebijakan antara pembuat dengan masalah.[31] Partisipasi publik dapat dilibatkan seluas mungkin dan sedini mungkin. Partisipasi publik tidak hanya dimulai ketika

[31] *Ibid.*

undang-undang itu sudah berlaku mengikat untuk umum, tetapi sejak awal ketika Undang-Undang dirancang dan dibahas.[32]

Pokok-pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dikemukakan oleh Hardjasoemantri yaitu:[33]

1. Memberi informasih kepada pemerintah

   Partisipasi Masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya pelbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut yang perlu diperhatikan.

2. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menerima keputusan

   Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan cenderung untuk memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan

[32] Jimly Asshiddiqie. *Perihal Perundang-Undangan.* RajaGrafindo Persada. 2017. hal 202

[33] Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah.* Kencana.2009. hal. 103

tersebut. Dengan demikian, akan banyak mengurangi kemungkinan pertentangan, asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.

3. Membantu perlindungan hukum

   Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil maka keberatan dari masyarakat akan berkurang atau kecil kemungkinannya, karena semua alternatif sudah dibicarakan setidak-tidaknya sampai pada tingkatan tertentu.

4. Mendemokrasikan pengambilan keputusan

   Di dalam hubungannya dengan partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan, bahwa pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

4. Teori Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian Perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:[34]

a. Peraturan Perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan Perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (geschrevenrecht, written law).

b. Peraturan Perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat "peraturan" yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).

c. Peraturan Perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan Perundang-Undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

[34] Mahendra Kurniawan *et al. Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*. Kreasi Total Media. Yogyakarta. 2007, Cet. Ke 1 hal. 5

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah Perundang-undangan (*legislation, wetgeving,* atau *gezetzgebbung*) mempunyai dua pengertian: [35]

a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
b. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Soehino memberikan pengertian istilah Perundang-Undangan sebagai berikut: [36]

a. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu Undang-Undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan Perundang-undangan.
b. Kedua berarti keseluruhan produk peraturan- peraturan perundangan tersebut.

[35] *Ibid.* hal. 6
[36] *Ibid.* hal. 7

Dasar kewenangan pembentukan perundang-undangan meliputi dua landasan kewenangan, yaitu[37]:

a. Landasan Kewenangan Formal

Landasan kewenangan formal ini ialah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

b. Landasan kewenangan materil

Landasan kewenangan materil ini adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan untuk membentuk peraturan Perundang-undangan tersebut dari sudut materi muatannya.

[37] Achmad Ruslan. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundan-undangan di Indonesia.* Rangkang Education. Yogyakarta. 2013. hal. 67

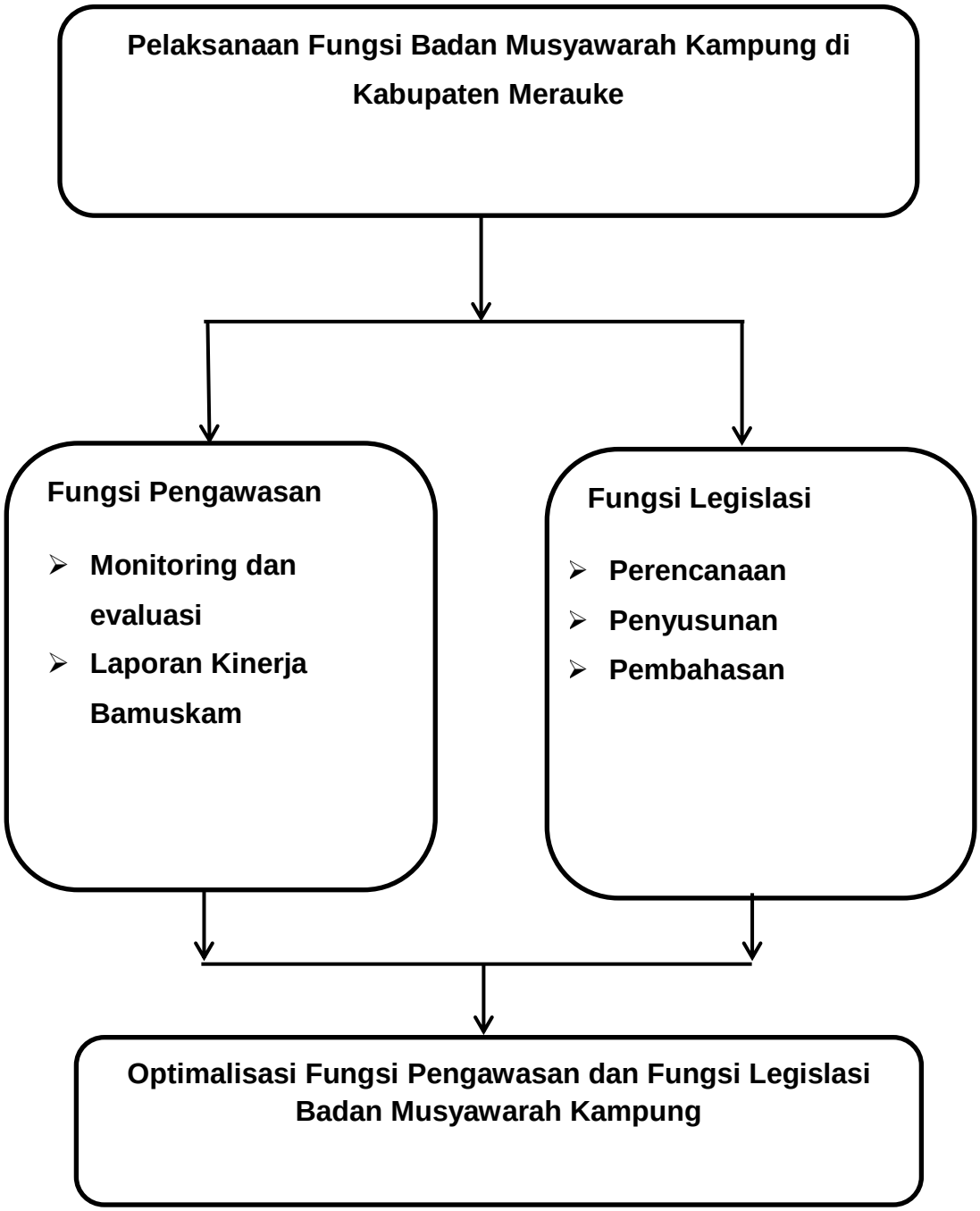
E. Kerangka Pikir

Pada hakikatnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa telah menetapkan fungsi Badan Musyawarah Kampung sesuai dengan yang tertuang didalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pada pelaksanaannya timbul gejala dan fenomena yang menunjukan kurang efektifnya kinerja Bamuskam di Kabupaten Merauke.

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dijelaskan, peneliti menentukan 2 rumusan masalah. Di dalam rumusan masalah yang pertama akan membahas tentang bagaimana pelaksanaan fungsi Pengawasan Badan Musyawarah Kampung dengan indikator pelaksanaanya meliputi; Monitoring dan evaluasi, laporan kinerja Bamuskam. Yang kedua akan membahas fungsi legislasi dengan indikator perencanaan, Penyusunan, Pembahasan

Dari kedua rumusan masalah diatas, masing-masing mempunyai indikator yang akan di paparkan oleh penulis sehingga dapat menemukan kelemahan atau kekurangan dari Badan Musyawarah kampung dalam menjalankan fungsinya. Maka hasilnya mengarah pada Optimalisasi pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi legislasi Badan Musyawarah kampung di Kabupaten Merauke.

Bagan Kerangka Pikir



F. Defenisi Operasional

1. Fungsi Membahas dan menyepakati rancangan peraturan kampung adalah fungsi Badan Musyawarah Kampung untuk membuat atau merancang peraturan kampung yang ada di sebuah kampung.
2. Fungsi Pengawasan terhadap kinerja kepala kampung adalah tugas atau fungsi Badan Musyawarah Kampung dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Kampung dalam pengambilan keputusan dan penetapan peraturan bersama dengan kampung lain.
3. Optimalisasi adalah upaya untuk meningkatkan fungsi Bamuskam yaitu Pengawasan terhadap kinerja kepala kampung dan Fungsi Membahas dan menyepakati rancangan peraturan kampung
4. Monitoring dan Evaluasi adalah proses pengawasan yang dilakukan oleh Bamuskam
5. Laporan Kinerja Bamuskam adalah hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Bamuskam selama satu tahun anggarang
6. Perencanaan adalah proses awal pembentukan peraturan kampung yang merupakan proses pengelolaan aspirasi masyarakat kedalam rancangan peraturan kampung.

7. Penyusunan adalah proses pembentukan peraturan kampung secara sistematik oleh Bamuskam
8. Pembahasan adalah proses membahas dan menyepakati suatu rancangan peraturan kampung.