

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan desa merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan. Infrastruktur desa terutama jalan, jembatan, drainase, dan sarana irigasi menjadi prasyarat penting bagi kelancaran distribusi hasil pertanian, akses pelayanan publik, dan mobilitas masyarakat desa.¹ Keterbatasan infrastruktur secara langsung berkorelasi dengan tingkat kemiskinan dan ketertinggalan suatu wilayah, sehingga pemerintah daerah dituntut untuk hadir secara aktif dalam mendukung percepatan pembangunan infrastruktur desa melalui berbagai skema pembiayaan.²

Dalam konteks tersebut, Bantuan Keuangan Khusus Desa (BKKD) hadir sebagai instrumen kebijakan fiskal daerah yang memungkinkan Pemerintah Kabupaten menyalurkan dana pembangunan di luar mekanisme reguler Dana

¹ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Jakarta: Erlangga, 2021), hlm. 45–47.

² Irma Suryani, "Infrastruktur Desa dan Korelasinya terhadap Pengentasan Kemiskinan: Studi Evaluatif Program Dana Desa," *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 26, No. 2 (2022), hlm. 112– 128.

Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD). BKKD berkedudukan sebagai bentuk afirmasi kebijakan daerah agar pembangunan tidak hanya terkonsentrasi di wilayah perkotaan, tetapi juga menjangkau wilayah pedesaan secara merata dan proporsional sesuai kebutuhan masing-masing desa. Di Kabupaten Bojonegoro, landasan hukum BKKD berpijak pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta secara operasional diatur dalam Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 13 Tahun 2024 yang mengatur persyaratan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, serta monitoring dan evaluasi atas pemberian bantuan keuangan khusus tersebut.

Secara kuantitatif, alokasi BKKD di Kabupaten Bojonegoro menunjukkan tren peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Bojonegoro, total alokasi BKKD pada Tahun Anggaran 2021 tercatat sebesar Rp 63,7 miliar, meningkat menjadi Rp 71,2 miliar pada tahun 2022, Rp 78,9 miliar pada tahun 2023, dan mencapai lebih dari Rp 100 miliar pada Tahun Anggaran 2025 yang tersebar ke seluruh desa di Kabupaten Bojonegoro, dengan porsi terbesar diperuntukkan bagi pembangunan jalan dan jembatan desa. Peningkatan alokasi anggaran ini sejalan dengan komitmen Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam menempatkan pemerataan pembangunan desa sebagai prioritas Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.³

Tabel 1.1 Perkembangan Alokasi BKGD Kabupaten Bojonegoro Tahun 2021–2024

No	Tahun Anggaran	Total Alokasi BKGD (Rp)	Kenaikan (%)
1	2021	63.700.000.000	–
2	2022	71.200.000.000	11,8%
3	2023	78.900.000.000	10,8%
4	2024	85.300.000.000	8,1%

Sumber: DPMD Kabupaten Bojonegoro, 2024 (diolah penulis)

Meningkatnya volume anggaran BKGD secara proporsional meningkatkan pula risiko penyimpangan dalam pelaksanaannya, mengingat kegiatan infrastruktur desa pada umumnya dikerjakan oleh penyedia jasa konstruksi skala kecil dengan pengawasan yang tidak selalu ketat. Di sinilah kedudukan konsultan pengawas menjadi krusial sebagai pihak yang secara profesional bertugas memastikan mutu, volume, waktu, dan tata administrasi pekerjaan berjalan sesuai rencana dan ketentuan teknis yang berlaku.⁴ Lemahnya fungsi pengawasan konsultan baik karena keterbatasan kompetensi, rapuhnya independensi, maupun minimnya dukungan sarana dan anggaran berpotensi membuka ruang

³ Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bojonegoro, Laporan Realisasi Bantuan Keuangan Khusus Desa Tahun 2021–2024 (Bojonegoro: DPMD, 2024), hlm. 4–6.

⁴ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2023 (Jakarta: BPK RI, 2023), hlm. 78–82.

penyimpangan yang merugikan keuangan negara dan masyarakat desa sebagai penerima manfaat.¹

Permasalahan tersebut tergambar secara nyata dalam dugaan penyimpangan pelaksanaan kegiatan BKKD di Desa Ngampal, Kecamatan Sumberrejo, Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan hasil wawancara awal peneliti dengan beberapa pihak terkait dan penelusuran dokumen proyek, terindikasi adanya ketidaksesuaian antara realisasi fisik pekerjaan di lapangan dengan dokumen kontrak yang telah disepakati, yang mencakup aspek mutu material, volume pekerjaan yang terealisasi, serta ketertiban administrasi pertanggungjawaban kegiatan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh konsultan pengawas tidak berjalan secara optimal, sehingga menimbulkan kerugian bagi keuangan desa dan berpotensi membawa akibat hukum bagi para pihak yang terlibat.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian secara mendalam mengenai efektivitas fungsi konsultan pengawas dalam pelaksanaan Program BKKD di Kecamatan Sumberrejo, faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas tersebut, serta akibat hukum yang ditimbulkan apabila fungsi pengawasan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Penelitian ini dituangkan dalam skripsi dengan judul: "Efektivitas Fungsi

¹ Wahyu Tri Prasetya, "Tanggung Jawab Hukum Konsultan Pengawas dalam Proyek Konstruksi Pemerintah," *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 9, No. 1 (2021), hlm. 44–59.

Konsultan Pengawas Dalam Pelaksanaan Program Bantuan Keuangan Khusus Desa (BKKD) Di Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas fungsi konsultan pengawas dalam pelaksanaan Program Bantuan Keuangan Khusus Desa (BKKD) di Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro?
2. Bagaimana akibat hukum yang timbul atas ketidakefektivan fungsi konsultan pengawas dalam pelaksanaan Program BKKD di Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis efektivitas fungsi konsultan pengawas dalam pelaksanaan Program BKKD di Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro berdasarkan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto.
2. Untuk menganalisis akibat hukum perdata, dan pidana yang timbul atas ketidakefektivan fungsi konsultan pengawas dalam pelaksanaan Program BKKD di Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam dua aspek yaitu penelitian ini memperkaya kajian teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto dalam konteks pengawasan konstruksi yang dibiayai keuangan daerah. Penerapan

lima faktor efektivitas hukum terhadap fungsi konsultan pengawas dalam program BKKD diharapkan dapat menjadi referensi akademis bagi penelitian hukum empiris selanjutnya yang mengkaji efektivitas pengawasan proyek pemerintah di tingkat desa. penelitian ini memberikan sumbangsih terhadap pengembangan konsep tanggung jawab hukum konsultan pengawas dalam ranah hukum jasa konstruksi, khususnya mengenai akibat hukum administratif, perdata, dan pidana yang timbul atas kelalaian fungsi pengawasan dalam proyek infrastruktur yang bersumber dari anggaran keuangan negara.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro: sebagai bahan evaluasi dalam penyempurnaan regulasi dan mekanisme pengawasan program BKKD agar lebih efektif dan akuntabel.
- b) Bagi konsultan pengawas: meningkatkan pemahaman mengenai fungsi, standar profesional, dan tanggung jawab hukum dalam melaksanakan tugas pengawasan proyek konstruksi pemerintah.
- c) Bagi masyarakat: memberikan informasi untuk meningkatkan partisipasi aktif dalam pengawasan pelaksanaan pembangunan desa.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a) Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris (*sociolegal research*) yang dipadukan dengan pendekatan yuridis normatif. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang mengkaji hukum tidak hanya sebagai norma atau kaidah tertulis semata, melainkan juga sebagai gejala sosial yang hidup dan bekerja dalam masyarakat. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa permasalahan yang diteliti tidak hanya menyangkut substansi norma hukum yang mengatur fungsi konsultan pengawas dalam pelaksanaan BKPD, tetapi juga menyangkut bagaimana norma-norma tersebut diimplementasikan dalam praktik di lapangan, sehingga diperlukan data primer yang diperoleh langsung melalui penelitian lapangan.²

2. Metode Pendekatan

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan BKPD, kewenangan desa, pengadaan barang/jasa pemerintah, dan jasa Konstruksi.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu mengkaji konsep efektivitas hukum, pengawasan konstruksi, dan tanggung jawab hukum konsultan pengawas.

² Marzuki, P.M. (2021). *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 55–57.

- c. Pendekatan kasus (*case approach*), yaitu menganalisis secara mendalam kasus dugaan penyimpangan BKKD di Desa Ngampal, Kecamatan Sumberrejo.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Desa Ngampal Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro.

4. Sumber Data

- a) Data primer: diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara terstruktur dan observasi langsung terhadap lokasi pekerjaan BKKD.
- b) Data sekunder: meliputi bahan hukum primer (peraturan perundangundangan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, hasil penelitian terdahulu), dan bahan hukum tersier (kamus hukum, ensiklopedia administrasi pemerintahan).

6. Teknik Pengumpulan Data

- a) Wawancara (*interview*): pengumpulan data melalui interaksi langsung dengan responden terpilih untuk menggali informasi mendalam mengenai pelaksanaan dan pengawasan BKKD.
- b) Observasi: pengamatan langsung terhadap lokasi pekerjaan BKKD di Desa Ngampal untuk mendapatkan gambaran nyata kondisi fisik hasil pekerjaan dan proses pengawasan di lapangan.

- c) Studi kepustakaan (*library research*): mengumpulkan dan menganalisis bahan-bahan hukum serta literatur akademis yang relevan dengan topik penelitian.
- d) Observasi: pengamatan langsung terhadap lokasi pekerjaan BKKD di Desa Ngampal untuk mendapatkan gambaran nyata kondisi fisik hasil pekerjaan dan proses pengawasan di lapangan.
- e) Wawancara (*interview*): pengumpulan data melalui interaksi langsung dengan responden terpilih untuk menggali informasi mendalam mengenai pelaksanaan dan pengawasan BKKD.

5. Teknik Penentuan Responden

Penentuan responden menggunakan teknik Purposive Sampling, yaitu pemilihan responden berdasarkan pertimbangan tertentu karena memiliki pengetahuan dan keterlibatan langsung dengan pelaksanaan dan pengawasan Program BKKD. Adapun responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2 Daftar Responden Penelitian

No	Responden	Alasan Pemilihan
1	Kepala Desa Ngampal	Penerima dan pelaksana anggaran BKKD di desa yang menjadi objek studi kasus
2	Konsultan Pengawas BKKD	Pihak yang secara langsung melaksanakan fungsi pengawasan teknis pekerjaan
3	Ketua Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) Desa Ngampal	Pelaksana teknis di lapangan yang berinteraksi langsung dengan konsultan pengawas

Sumber: Penyusunan Peneliti, 2026

7. Teknik Analisis Bahan Hukum

Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif melalui tahapan, reduksi bahan hukum, yakni memilah data yang relevan, sistematisasi dan klasifikasi bahan hukum berdasarkan permasalahan, interpretasi hukum menggunakan metode interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, penyajian data secara deskriptif-analitis, dan penarikan kesimpulan secara deduktif-induktif untuk menjawab rumusan masalah.³

F. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dalam empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

³ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Cetakan Ketiga (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2015), hlm. 32–33.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Memuat kerangka teori dan konseptual yang menjadi landasan analisis, meliputi tinjauan tentang desa dan otonomi desa, Bantuan Keuangan Khusus Desa (BKKD), konsultan pengawas dalam proyek infrastruktur, teori efektivitas hukum, teori pengawasan dan akuntabilitas, serta penelitian terdahulu.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Menyajikan gambaran umum Program BKKD di Kecamatan Sumberrejo, analisis efektivitas fungsi konsultan pengawas berdasarkan teori lima faktor Soerjono Soekanto, faktor-faktor penghambat, akibat hukum atas ketidakefektifan fungsi pengawasan, dan analisis kasus dugaan penyimpangan BKKD Desa Ngampal.

BAB IV : PENUTUP

Memuat kesimpulan atas hasil penelitian dan saran yang direkomendasikan kepada pihak-pihak terkait.