

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Desa yang merupakan lingkup organisasi atau susunan pemerintahan terkecil dan lebih dekat dengan masyarakat, mempunyai peran penting dalam menjalankan otonomi yang diamanatkan oleh konstitusi sebagai jalan menuju rakyat yang sejahtera. Dari sinilah dapat ditentukan keberhasilan pemerintah dalam pembangunan, baik itu dari tingkat daerah maupun dari tingkat pusat melalui tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintah desa kemudian menyalurkan program bantuan kepada masyarakat (Prayitno,2016).

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dalam Pasal 1 angka 1 tentang desa : Desa merupakan desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah tertentu batas-batasnya. Begitu pula ditingkat desa dalam menjalankan pemerintahan desa kepala desa tidaklah bekerja sendiri, namun dibantu oleh perangkat desa yang lain seperti sekertaris desa dan yang lainnya (Prayitno,2016).

Berdasarkan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Pasal 19 tentang desa, kewenangan dari desa meliputi:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul
2. Kewenangan lokal berskala desa
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah Provinsi, atau pemerintah daerah Kabupaten/Kota
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah Provinsi, atau pemerintah daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga dimana mereka ditempatkan. Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan Negara.

Sama halnya dengan tingkat daerah maupun pusat di dalam menjalankan pemerintahan dibantu dan bekerja sama dengan badan eksekutif ataupun legislatif dengan adanya pembagian kekuasaan. Begitu pula di tingkat desa, dalam menjalankan roda pemerintahannya, kepala desa tidaklah bekerja sendiri namun dibantu juga oleh perangkat desa yang lain seperti sekretaris desa dan yang lainnya. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan perwujudan dari sistem demokrasi. BPD merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. BPD dilihat dari wewenangnya dapat dikatakan sebagai

lembaga legislatif ditingkat desa, sedangkan pemerintah desa dan perangkat desa yang lainnya adalah lembaga eksekutif (Istiqlaliyah,2014).

Pemerintah desa dibentuk guna menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa setempat. Ini sesuai dengan firman Allah:

اللهم مالك الملك تؤتي الملك من تشاء وتنزع الملك ممن تشاء وتعز من تشاء وتذل من تشاء بيدك

الخير إنك قلعلى كل شيء قدير

Terjemahnya: *katakanlah”wahai tuhan pemilik kekuasaan, engkau berikan kekuasaan kepada orang yang engkau kehendaki, dan engkau mencabut kekuasaan dari orang yang engkau kehendaki. Engkau muliakan orang yang engkau kehendaki dan engkau hinakan orang yang engkau kehendaki. Ditangan engkaulah segala kebajikan. Sesungguhnya engkau maha kuasa atas segala sesuatu. (Q.S.An-nisa ayat 26)*

Kepala desa mempunyai kedudukan sebagai pemimpin, penguasa tunggal dalam pemerintahan desa dan menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan desa berdasarkan kedudukan dan kewenangan serta tugas-tugasnya yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan, BPD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra kerja pemerintahan desa diharapkan dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan desa. Hubungan antara BPD dengan pemerintah desa adalah mitra, artinya antara BPD dan kepala desa harus bisa bekerja sama dalam penetapan peraturan desa. BPD mempunyai tugas konsultatif dengan kepala desa untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan desa. Selain itu BPD juga berkewajiban untuk

membantu memperlancar pelaksanaan tugas kepala desa. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan pembangunan desa, BPD mempunyai peran normatif sebagai alat kontrol pemerintah desa (Kadir,2016).

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Selatan No. 1 Tahun 2016 Pasal 57 ayat (1) kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan kemasyarakatan desa. Sedangkan menurut Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Selatan No. 1 Tahun 2016 pasal 65 ayat (1) Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: a. Membahas dan meyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa; b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

BPD dilihat dari wewenangnya dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif ditingkat desa, sedangkan pemerintah desa dan perangkat desa yang lainnya adalah lembaga eksekutif. Dibentuknya BPD merupakan hasil dari reformasi dari perwujudan demokrasi ditingkat desa. BPD mempunyai pengaruh yang sangat penting dalam pemerintahan desa yaitu untuk menggali, menampung, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi masyarakat, sehingga BPD ditingkat desa menjadi tumpuan harapan masyarakat terhadap program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya bagi kesejahteraan masyarakat dan pembangunan desa itu sendiri. Namun aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang telah mampu digali dan ditampung oleh BPD tidak akan mampu disalurkan jika tidak dapat kerja sama antara BPD dan pemerintah desa yang harmonis, dalam upaya memnuhi kebutuhan

masyarakat yang kemudian akan berimbas pada pembangunan itu sendiri (Kadir,2016).

Seperti halnya di desa Kapuwila, Kecamatan Lalembuu, Kabupaten Konawe Selatan mata pencahariannya mayoritas adalah petani dan pedagang. Untuk pembangunan infrastruktur masih terfokus kepada perbaikan jalan raya Desa Kapuwila serta adanya jembatan yang dibangun, jalan usaha tani, dan drainase. Perbaikan jalan sudah terealisasi hampir sepenuhnya, meskipun masih terfokus pada jalan raya namun pemerintah sudah mulai merealisasikan ke jalan lorong desa juga, progress untuk perbaikan jalan adalah 95%. Sedangkan jalan usaha tani masih terbilang belum sepenuhnya terealisasi, berdasarkan hasil observasi penulis masih ada jalan tani yang masih rusak dan susah untuk dilalui, progress untuk jalan usaha tani adalah 75% . Pembuatan drainase juga belum sepenuhnya dibuat, progressnya masih terbilang cukup sedikit yaitu 40%.

Observasi awal peneliti pada Desa Kapuwila pemerintah desa dalam melaksanakan pembangunan atau kebijakan tidak selalu melibatkan BPD, atau adanya miskomunikasi dan misunderstanding yang menimbulkan terjadinya disharmonisasi yang kemudian berimbas pada kerja sama yang membuat roda pemerintahan desa tidak berjalan dengan baik. Hasil wawancara dari ketua BPD yaitu bapak Malik beliau menjelaskan seperti perubahan tentang penerima bantuan covid, dimana yang menjadi masalah kebijakan tersebut tidak dimusyawarahkan dengan BPD, kepala desa dalam mengambil keputusan tersebut tidak diketahui oleh BPD serta kurangnya kerja sama mereka dalam hal pembangunan. Dalam wawancara dengan remaja masjid yaitu bapak Sugito beliau mengungkapkan bahwa dalam hal

pembangunan masjid desa kurangnya musyawarah BPD dan pemerintah desa. Namun beliau mengatakan kepala desa telah memberikan himbauan kepada warga setempat untuk melaksanakan gotong royong pembangunan.

Masalah di atas bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Selatan No. 11 Tahun 2017 tentang perubahan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2016 tentang desa dalam pasal 75 ayat (2) “ Musyawarah desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh BPD, pemerintah desa dan unsur masyarakat hal yang bersifat strategi dalam penyelenggaraan pemerintah desa”. Sedangkan menurut hukum Islam masuk ke dalam fiqh siyasah yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dan bernegara demi mencapai kemaslahatan. “dari ibnu abbas mengatakan, nabi bersabda : barang siapa yang ingin sesuatu, lalu ia musyawarahkan dengan seorang muslim, maka Allah akan memberikan petunjuk/menjadikannya urusannya lebih baik” (HR. Tabrani, Al mu’jam al ausat).

Dalam Al-Qur’an juga dijelaskan dalam Q.S. Al-imran ayat 159

فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الامر  
فاذا عزمتم فتوكل على الله ان الله يحب المتوكلين

Terjemahnya: *Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal.*

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk menulis penelitian tentang **“Relasi Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan Perspektif Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Selatan Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Desa”**.

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi masalah penelitian ini yaitu bertentangan dengan peraturan daerah Kabupaten Konawe Selatan No. 11 Tahun 2017.

### **1.3 Batasan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti membatasi penelitian ini agar berjalan sesuai rencana. Oleh karena itu, penelitian ini dibatasi pada masalah-masalah ssebagai berikut:

1. Relasi pemerintahan desa dalam pelaksanaan pembangunan di Desa Kapuwila, Kecamatan Lalembuu, Kabupaten Konawe Selatan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi relasi pemerintah desa dan BPD dalam menjalankan pembangunan di Desa Kapuwila Kecamatan Lalembuu, Kabupaten Konawe Selatan.
3. Perspektif peraturan daerah Kabupaten Konawe Selatan No. 11 Tahun 2017.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana relasi pemerintah desa dan BPD dalam pembangunan di Desa Kapuwila, Kecamatan Lalembuu, Kabupaten Konawe Selatan berdasarkan peraturan daerah Kabupaten Konawe Selatan No. 11 Tahun 2017?

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi relasi pemerintah desa dan BPD dalam menjalankan tugas dan kewenangan dalam pembangunan desa?

### **1.5 Tujuan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui bagaimana relasi antara pemerintah desa dan BPD di Desa Kapuwila, Kecamatan Lalembuu, Kabupaten Konawe Selatan berdasarkan Peraturan daerah Kabupaten Konawe No. 11 Tahun 2017.
2. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi relasi pemerintah desa dan BPD dalam menjalankan tugas dan wewenang pembangunan desa.

### **1.6 Manfaat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata Negara pada khususnya mengenai hubungan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dan dapat bermanfaat juga selain sebagai informasi juga sebagai bahan literatur atau bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk mengembangkan teori yang sudah ada dalam hukum tata negara.

2. Secara praktis

Dapat memberikan masukan serta dijadikan dasar informasi bagi masyarakat untuk lebih jauh menggali permasalahan dan pemecahan masalah yang ada relevansinya dengan hasil penelitian ini, yang berkaitan dengan relasi



pemerintahan desa dan BPD dalam pembangunan menurut perspektif Perda Kabupaten Konawe Selatan No. 11 Tahun 2017.

### **1.7 Definisi Operasional**

Menghindari dan mempermudah salah pengertian serta mempertegas ruang lingkup pembahasan judul, maka penulis memandang perlu menyampaikan definisi operasional sebagai berikut:

1. Relasi yang dimaksud dalam penelitian adalah hubungan pemerintah desa dan BPD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Pemerintah desa yang tidak selalu melibatkan BPD adalah pokok permasalahan dalam penelitian ini seperti perubahan bantuan covid, kurangnya kerja sama pemerintahan desa untuk pembangunan masjid, drainase, jalan tani dan jalan raya.
2. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan penyelenggaranya adalah pemerintah desa yaitu kepala desa yang dibantu perangkat desa (Pasal 1 angka 1 dan 3 Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang desa).
3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa)
4. Pembangunan Desa adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik, dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan usaha, akses terhadap pengambilan

keputusan, maupun indeks pembangunan manusia (Bobsuni,2016). Pembangunan desa dilakukan dalam rangka imbang yang sewajarnya antara pemerintah dengan masyarakat (Suparno,2001). Pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa).

5. Peraturan Daerah (PERDA) adalah salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah, baik Daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten Kota. Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah secara legalitas ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya (Zarkasi,2010). Perda Konsel No 11 Tahun 2017 adalah Perubahan Peraturan Daerah No 1 Tahun 2016 Tentang Desa. Perubahan peraturan daerah No 1 Tahun 2016 terdiri dari 40 pasal dan 32 ayat guna untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.