

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Desa merupakan bagian terkecil dalam sistem otonomi daerah, oleh karena itu desa dengan desentralisasi tidak dapat dipisahkan dengan otonomi daerah dan desentralisasi. Desentralisasi sebagai cikal bakal lahirnya otonomi daerah yang pada akhirnya lahir pula pemerintahan desa sebagai lingkup terkecil dalam melaksanakan sistem otonomi. Definisi desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 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.<sup>1</sup>

Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Istilah desa merupakan kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda, di mana umumnya desa mempunyai pemerintahan yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hierarki-struktural dengan struktur yang lebih tinggi. Dalam beberapa konteks bahasa, daerah-daerah di

---

<sup>1</sup> Yusnani Hasyimzoem, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, hlm 129-130

Indonesia banyak yang menyebut istilah dalam ragam bahasa yang lainnya, namun tetap memiliki istilah atau sebutan desa yang berbeda.

Dalam kamus besar bahasa Indonesia disebutkan bahwa desa adalah (1) sekelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun (2) udik atau dusun, dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota, (3) tempat, tanah, daerah. Selain itu para sarjana juga memberikan suatu definisi mengenai desa yang dapat disimpulkan bahwa desa merupakan suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat pemerintahan tersendiri. Selain itu desa juga diartikan sebagai perwujudan atau kesatuan geografi, sosial, ekonomi, politik dan kultur yang terdapat disuatu daerah, dalam hubungan dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah lainnya. Dilatar belakangi undang-undang desa, desa terdiri atas desa dan desa adat yang berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Desa memiliki kewenangan tersendiri yang ditentukan oleh undang-undang dalam Pasal 18 yaitu meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Dalam Pasal 19 ditegaskan bahwa kewenangan desa meliputi :

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan

- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Desa dan Kelurahan adalah dua kesatuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah suatu pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan Kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah Kabupaten/ Kota. Jadi, Kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pemerintahan dari pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah Kelurahan setempat. Sedangkan Desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usulnya.<sup>2</sup>

Konsep desa sebagai entitas sosial sangatlah beragam, yaitu sesuai dengan unsur dan sudut pandang yang hendak digunakan dalam melihat desa. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kesatuan lain. Secara etimologis istilah desa berasal dari kata *swadesi* bahasa sansekerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.<sup>3</sup>

Pembangunan masyarakat desa berusaha untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan taraf hidup dan kehidupan masyarakat desa yang

---

<sup>2</sup> Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, hlm 1.

<sup>3</sup> Moh. Fadli, Jazim, Mustafa, 2013, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, Malang, Universitas Brawijaya Press, hlm. 3.

meliputi segi politik, ekonomi, sosial, budaya, keamanan, dan ketertiban dengan mengadakan kegiatan-kegiatan yang dapat menambah kemampuan dan kesanggupan masyarakat desa. Desa dipandang sebagai wilayah ekonomi karenanya diusahakan agar desa dapat menaikan hasil produksinya. Dengan meluasnya produksi akan bertambah luas lapangan kerja akan menaikan pendapatan masyarakat, yang menimbulkan kenaikan taraf hidup masyarakat.<sup>4</sup>

Pengelolaan aset desa merupakan sebuah cara ataupun usaha dalam proses ataupun sebuah rangkaian kegiatan – kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan sampai pada pengawasan untuk mencapai sebuah tujuan. Teknis pelaksanaannya harus diarahkan pada menciptakan dan mengembangkan kegiatan yang efektif, efisien, dan saling menunjang/mendukung agar eksistensinya memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kehidupan bersama dalam bentuk kehidupan bermasyarakat.<sup>5</sup>

Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua lembaga: Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas fungsi tersebut BPD mempunyai wewenang:

---

<sup>4</sup> Bayu Surianingrat, 1985, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta, hlm 162.

<sup>5</sup> Dewi Risnawati, “Pengelolaan Aset Desa Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Di Desa Krayan Bahagia Kecamatan Long Ikis Kabupaten Paser”, *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 5, No. 1, 2017, Hlm 199-212.

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
- f. Menyusun tata tertib BPD<sup>6</sup>

Badan Usaha Milik Desa yang sering disebut BUMDes adalah suatu lembaga usaha desa yang dikelola oleh pemerintah desa juga masyarakat desa tersebut dengan tujuan untuk memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi yang ada di desa tersebut. BUMDes merupakan sebuah badan usaha yang mampu membantu masyarakat dalam segala hal antara lain memenuhi kebutuhan sehari-hari, menjadi peluang usaha atau lapangan pekerjaan, dan menambah wawasan masyarakat desa.

BUMDes lahir sebagai suatu pendekatan baru dalam usaha peningkatan ekonomi desa berdasarkan kebutuhan dan potensi desa. Pengelolaan BUMDes sepenuhnya dilaksanakan oleh masyarakat desa, yaitu dari desa, oleh desa, dan untuk desa. Cara kerja BUMDes adalah dengan jalan menampung kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat dalam sebuah bentuk kelembagaan atau badan usaha

---

<sup>6</sup> Hanif Nurcholis, *Op. Cit*, hlm. 77-78.

yang dikelola secara profesional, namun tetap bersandar pada potensi asli desa. Hal ini dapat menjadikan usaha masyarakat lebih produktif dan efektif.<sup>7</sup>

Badan Usaha Milik Desa yang pembentukannya diprakarsai sendiri oleh masyarakat Desa dan mendapat dukungan penuh dari pemerintah supra desa akan lebih berhasil pelembagaannya dibandingkan dengan Badan Usaha Milik Desa yang dibentuk atau dipaksakan pembentukannya oleh pemerintah. Badan Usaha Milik Desa bukanlah proyek Pemerintah di Desa tetapi harus merupakan prakarsa dan gerakan ekonomi Desa.<sup>8</sup>

Hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan Kepala Desa sebagai mitra kerja kedua lembaga tersebut saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dalam menjalankan kinerja Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa harus berdasarkan Peraturan Daerah yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pada saat ini desa tempat yang potensial bagi perekonomian suatu negara. Di desa banyak potensi yang bisa dikembangkan, selain itu juga banyak sumber daya alam yang tersedia di dalamnya. Sebelum pemerintah menyadari hal tersebut desa-desa tidak bisa berkembang dan tetap tertinggal. Namun ketika pemerintah menyadari akan potensi desa yang begitu besar maka menerbitkan sebuah kebijakan yakni Otonomi Daerah maka banyak daerah yang memanfaatkan hal tersebut untuk mengembangkan wilayahnya

---

<sup>7</sup> Reza M. Zulkarnaen, "Pengembangan Potensi Ekonomi Desa Melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) Pondok Salam Kabupaten Purwakarta", *Jurnal Aplikasi Ipteks untuk Masyarakat*, Vol. 5, No. 1, 2016, Hlm 1 - 4

<sup>8</sup> Welli Indra Mayu, "Faktor-Faktor Yang Menghambat Tumbuh dan Berkembangnya Badan Usaha Milik Desa Di Desa Pematang Tebih Kecamatan Ujung Batu Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2014-2015", *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) FISIP*, Vol. 3, No. 2, 2016, Hlm 4.

terutama mengembangkan desa mereka. Salah satu aktivitas yang dilakukan adalah badan usaha milik desa.

Titik berat suatu pembangunan diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan itu sendiri. Seperti yang kita ketahui 70% dari keseluruhan penduduk di Indonesia hidup di daerah pedesaan, sehingga titik sentral pembangunan adalah daerah pedesaan.<sup>9</sup>

Pembangunan sendiri merupakan usaha untuk mengurangi berbagai kesenjangan baik itu pendapatan, kesenjangan kaya dan miskin, maupun kesenjangan desa dan kota. Pembangunan perdesaan dapat juga dipandang sebagai suatu program pembangunan yang dilakukan secara berencana untuk meningkatkan produksi, pendapatan, dan kesejahteraan dalam arti peningkatan kualitas hidup dibidang pendidikan, kesehatan, dan perumahan.<sup>10</sup>

Pengembangan basis ekonomi di pedesaan sudah semenjak lama dijalankan oleh pemerintah melalui berbagai program. Namun upaya itu belum membuahkan hasil yang memuaskan sebagaimana diinginkan bersama. Oleh karena itu pemerintah menerapkan pendekatan baru yang diharapkan mampu menstimulus dan menggerakkan roda perekonomian di pedesaan, salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah dengan mendorong gerak ekonomi desa melalui kewirausahaan

---

<sup>9</sup> Khairul Amri, "Evaluasi Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDES)", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 13, No. 3, 2015, Hlm 295-299.

<sup>10</sup> M.J Kasiyanto, 1994, *Masalah dan Strategi Pembangunan Indonesia*, (Jakarta: PT Pustaka Pembangunan Swadaya Nusantara), hlm 55.

desa yang diwadahi dalam Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) yang dikembangkan oleh pemerintah maupun masyarakat desa.<sup>11</sup>

Desa Margoluwih adalah desa yang berada di Kecamatan Seyegan, Desa ini mengalami pertumbuhan pesat secara ekonomi sebagai akibat dari keberadaan Desa Margoluwih yang berlokasi di Jalan Godean-Seyegan dimana menjadi potensi sumber pendapatan desa salah satunya dengan pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang dapat dikelola dengan baik sehingga bermanfaat bagi Pemerintahan Desa dan masyarakat Desa Margoluwih.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Desa Margoluwih Kecamatan Seyegan Kabupaten Sleman ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Desa Margoluwih Kecamatan Seyegan Kabupaten Sleman ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Desa Margoluwih Kecamatan Seyegan Kabupaten Sleman.

---

<sup>11</sup> Maria Rosa, "Peran Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) Pada Kesejahteraan Masyarakat Pedesaan Studi Pada Bumdes di Gunung Kidul, Yogyakarta, *eJournal Universitas Atmajaya Yogyakarta*, Vol.28, No.2, 2016, Hlm 155-167.



2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Desa Margoluwih Kecamatan Seyegan Kabupaten Sleman.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat, baik teoritis maupun praktis. Adapun manfaat-manfaat tersebut antara lain :

1. Manfaat teoritis
  - a. Hasil penelitian dari penyusun penulisan hukum ini penulis berharap dapat menambah wawasan dan berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu Hukum Administrasi Negara pada khususnya.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan bacaan di bidang Hukum Administrasi Negara Khususnya mengenai Hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Desa Margoluwih Kecamatan Seyegan Kabupaten Sleman.
2. Manfaat Praktis
  - a. Untuk memberikan jawaban atas masalah yang diteliti.
  - b. Sebagai suatu sarana untuk menambah wawasan bagi para pembaca mengenai Hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Desa Margoluwih Kecamatan Seyegan Kabupaten Sleman.

- c. Untuk memberikan tambahan pengetahuan bagi para pihak yang terkait dan sebagai bahan informasi dalam kaitannya yang menyangkut masalah ini.