

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu proses strategis dan multidimensional yang bertujuan untuk membantu individu atau kelompok dalam mengembangkan kapasitas diri, menyelesaikan permasalahan, dan mencapai kemandirian sosial, ekonomi, dan politik secara berkelanjutan. Pengawasan tidak hanya bersifat instruksional atau transfer pengetahuan, tetapi juga mencakup aspek psikologis, sosial, dan kultural yang kompleks. Dalam konteks pembangunan desa tertinggal, pengawasan menjadi jembatan penting antara kebijakan negara dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat akar rumput, yang seringkali terpinggirkan oleh kebijakan pembangunan yang bersifat top-down.

Edi Suharto (2009) mendefinisikan pendampingan sebagai bentuk kerja sosial yang menempatkan masyarakat sebagai subjek perubahan, di mana pendamping berperan sebagai fasilitator, motivator, dan katalisator dalam upaya pemberdayaan masyarakat²². Pendamping tidak berfungsi sebagai pengambil keputusan utama, tetapi lebih kepada penstimulasi proses-proses sosial yang membangun kesadaran kritis masyarakat.

Dalam pendekatan pemberdayaan (empowerment), pendampingan diposisikan sebagai metode penguatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi persoalan struktural dan budaya yang melemahkan posisi mereka

²² Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 87

secara sosial dan ekonomi. Oleh karena itu, pendampingan harus didasari pada prinsip-prinsip kesetaraan, partisipasi, dan keberpihakan kepada masyarakat marginal. Dalam konteks desa tertinggal, pendampingan menjadi instrumen penting untuk memutus lingkaran ketertinggalan yang bersumber dari kemiskinan struktural, minimnya akses terhadap layanan dasar, serta lemahnya representasi politik dan sosial²³.

Peran pendampingan tidak hanya terbatas pada bimbingan teknis atau administratif, tetapi juga mencakup upaya membangun jejaring antar aktor pembangunan seperti pemerintah daerah, tokoh masyarakat, organisasi lokal, serta lembaga negara seperti DPD RI. Dalam banyak kasus, pendampingan juga menysasar penguatan kelembagaan lokal seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD), hingga kelompok tani atau usaha mikro. Tujuannya adalah agar masyarakat mampu mengartikulasikan kebutuhan dan aspirasinya dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan desa.

Dalam kerangka tugas dan fungsi konstitusional DPD RI sebagai representasi daerah, pendampingan merupakan bentuk implementasi dari peran politik etis yang tidak hanya mengadvokasi kebijakan di tingkat pusat, tetapi juga hadir langsung di tengah masyarakat. DPD RI secara normatif memiliki tugas dalam bidang pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, pemantauan pelaksanaan otonomi daerah, serta penyampaian aspirasi masyarakat daerah kepada pemerintah pusat. Melalui pendampingan, DPD RI

²³ Zubaedi, *Desain Pendidikan Karakter: Konsepsi dan Aplikasinya dalam Lembaga Pendidikan*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 45.

dapat menjalankan fungsinya sebagai penghubung aktif antara desa tertinggal dengan pembuat kebijakan, sekaligus mendorong percepatan pembangunan yang adil dan merata²⁴.

Dalam konteks kebijakan pembangunan desa, pemerintah Indonesia telah mengadopsi pendekatan pendampingan sebagai strategi utama, khususnya pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. UU Desa secara eksplisit menyebutkan peran pendamping desa dalam membantu pemerintah desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Pendamping desa diharapkan menjadi agen transformasi sosial yang mendorong desa untuk menjadi subjek pembangunan, bukan sekadar objek kebijakan²⁵. Oleh karena itu, konsep pendampingan dalam pembangunan desa bersifat integral dan sistemik. Lebih jauh, dalam perspektif Fiqih Siyasah Syar'iyah, pendampingan dapat dipahami sebagai bagian dari *wilayah* (kekuasaan/otoritas) yang mengandung tanggung jawab moral dan politik. Pemimpin dalam Islam memiliki tugas untuk memastikan kesejahteraan rakyatnya, mencegah kezaliman, dan mendistribusikan keadilan secara merata. Konsep *ri'ayah* (perlindungan) dan *mas'uliyah* (pertanggungjawaban) merupakan prinsip utama dalam siyasah Islamiyah.

Dalam konteks ini, pendampingan adalah perwujudan dari fungsi *imamah* (kepemimpinan) yang bukan hanya bersifat administratif tetapi juga spiritual dan etis. Pendampingan adalah bagian dari tugas negara untuk menjamin

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 50–52

terlaksananya maqashid syariah, yakni menjaga agama (dien), jiwa (nafs), akal ('aql), keturunan (nasl), dan harta (maal) masyarakat²⁶.

Sebagai contoh, konsep *hisbah* dalam pemerintahan Islam yakni pengawasan sosial terhadap pelaksanaan norma dan kebijakan publik sangat relevan dengan pendampingan di desa. Pendamping dalam hal ini bertindak sebagai *muhtasib*, yaitu orang yang menjalankan fungsi amar ma'ruf nahi munkar dalam bentuk struktural, termasuk memastikan pembangunan desa berjalan dengan transparan, akuntabel, dan sesuai kebutuhan masyarakat²⁷. Oleh karena itu, pendampingan dalam pandangan Islam bukan hanya praktik teknokratis, melainkan ibadah sosial yang memiliki nilai ukhrawi.

Kegiatan pendampingan oleh lembaga seperti DPD RI juga dapat dipahami sebagai bagian dari *al-maslahah al-'ammah* (kemaslahatan umum). Dalam fiqh siyasah, keputusan dan kebijakan harus berorientasi pada maslahat rakyat. Maka, setiap bentuk intervensi negara dalam pembangunan harus disertai dengan pendekatan yang memperhatikan keunikan lokal, keragaman budaya, dan kondisi sosial masyarakat setempat. Pendampingan yang dilakukan tanpa memahami konteks lokal justru bisa melahirkan kebijakan yang kontra-produktif atau bahkan menimbulkan konflik sosial.

Lebih spesifik lagi, dalam konteks Provinsi Bengkulu yang memiliki sejumlah desa tertinggal, tantangan pembangunan tidak hanya berkutat pada infrastruktur, tetapi juga menyangkut minimnya literasi politik, lemahnya

²⁶ Wahbah Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Jilid 6, (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), hlm. 350

²⁷ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1996), hlm. 25.

kapasitas kelembagaan desa, dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Oleh sebab itu, pendampingan oleh DPD RI harus dilihat sebagai langkah strategis dalam membangun kesadaran politik masyarakat sekaligus mengawal pelaksanaan program pembangunan agar tidak menyimpang dari nilai-nilai keadilan sosial. Pendamping dari DPD RI juga berperan penting dalam menyampaikan hasil-hasil pemantauan lapangan kepada pusat pemerintahan agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar berbasis data dan kebutuhan riil masyarakat²⁸.

Dengan demikian, pendampingan bukanlah sekadar aktivitas pendukung, melainkan jantung dari upaya pembangunan berkeadilan. Dalam perspektif Islam, keberadaan pendamping adalah bagian dari amanah yang harus dijalankan dengan adil, jujur, dan penuh tanggung jawab. Pendampingan adalah bentuk nyata dari pelayanan publik yang sesuai dengan prinsip *al-adl, al-amanah, dan al-rahmah* yang menjadi karakteristik utama kepemimpinan dalam islam.

Teori pengawasan dikemukakan Henry Fayol, salah satu tokoh pendiri teori administrasi, menempatkan pengawasan (control) sebagai salah satu dari lima fungsi utama manajemen, selain perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pengarahan (commanding), dan koordinasi (coordinating). Bagi Fayol, fungsi pengawasan sangat penting karena

²⁸ Bappenas, Data dan Profil Desa Tertinggal di Provinsi Bengkulu, (Jakarta: Bappenas, 2023)

merupakan mekanisme untuk mengukur pencapaian, mendeteksi kesalahan, dan melakukan koreksi agar organisasi tetap berada pada jalur tujuannya²⁹.

Pengawasan dalam konteks administrasi publik juga dibahas dalam teori modern oleh George R. Terry, yang menyebut pengawasan sebagai tindakan untuk menentukan apa yang telah dilakukan, mengevaluasi pencapaiannya terhadap standar, dan mengambil langkah-langkah perbaikan jika diperlukan³⁰. Proses pengawasan terdiri dari tiga unsur pokok: penetapan standar, pengukuran kinerja, dan tindakan korektif. Dengan demikian, pengawasan bukan hanya bersifat retrospektif (melihat ke belakang), tetapi juga prospektif (mengantisipasi penyimpangan di masa depan).

Dalam kerangka politik dan ketatanegaraan, pengawasan juga menjadi fungsi utama lembaga perwakilan seperti parlemen. Dalam demokrasi modern, pengawasan legislatif merupakan bentuk mekanisme checks and balances yang ditujukan untuk mengontrol kekuasaan eksekutif agar tidak menyimpang dari prinsip hukum dan keadilan. Dalam konteks ini, pengawasan dapat dipandang sebagai ekspresi akuntabilitas publik, yakni keterikatan pejabat publik terhadap kewajiban moral dan hukum dalam menjalankan amanat rakyat.

Menurut Miriam Budiardjo, fungsi pengawasan lembaga legislatif terhadap pemerintah merupakan bagian dari sistem kontrol politik. Pengawasan dapat dilakukan melalui mekanisme hak bertanya, hak

²⁹ Henry Fayol, *General and Industrial Management*, (London: Pitman Publishing, 1949), hlm. 6–10

³⁰ George R. Terry, *Principles of Management*, (Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1972), hlm. 546–547.

interpelasi, dan hak angket. Fungsi ini bertujuan untuk menjamin agar pemerintah bekerja secara transparan, akuntabel, dan bertanggung jawab sesuai dengan aspirasi masyarakat³¹. Terdapat beberapa bentuk dan pendekatan dalam pengawasan.

- 1) Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan atau program dilaksanakan, biasanya dalam bentuk review rencana kerja dan anggaran.
- 2) Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah suatu kegiatan berjalan atau selesai, untuk menilai kesesuaian hasil dengan tujuan dan standar.
- 3) Pengawasan melekat (internal), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung dalam struktur organisasi, dan pengawasan fungsional (eksternal) yang dilaksanakan oleh lembaga atau institusi yang memiliki kewenangan khusus, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Ombudsman³².

Dalam konteks lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), fungsi pengawasan sangat penting dalam mengawal pelaksanaan kebijakan pembangunan yang berkaitan dengan otonomi daerah dan kepentingan lokal. Berdasarkan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, DPD RI memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan

³¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2002), hlm. 117–118.

³² Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: MedPress, 2012), hlm. 142–145

terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama yang berkaitan dengan daerah.

Dari perspektif fiqih siyasah syar'iyah, pengawasan dapat disandingkan dengan konsep hisbah, yaitu kewajiban moral dan sosial untuk menegakkan kebenaran, mencegah kemungkaran, serta menjaga kemaslahatan umat. Hisbah merupakan sistem pengawasan dalam Islam yang dijalankan oleh lembaga tertentu atau individu dalam rangka memastikan berlangsungnya pemerintahan yang adil dan sesuai dengan syariat. Dalam kerangka ini, fungsi pengawasan oleh DPD RI tidak hanya sekadar kewajiban konstitusional, tetapi juga merupakan bentuk tanggung jawab sosial-politik untuk mewujudkan keadilan dalam distribusi pembangunan, terutama terhadap daerah tertinggal³³.

Dengan demikian, teori pengawasan memberikan dasar normatif dan teknis yang kuat dalam menilai sejauh mana peran lembaga perwakilan daerah seperti DPD RI dalam mengontrol kebijakan pemerintah pusat, khususnya terkait pembangunan desa. Efektivitas fungsi pengawasan sangat ditentukan oleh integritas pengawas, akses terhadap informasi, partisipasi

³³ Wahbah Az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), Jilid VI, hlm. 412–414

masyarakat, serta responsivitas pemerintah terhadap hasil pengawasan tersebut.

B. Fungsi, Peran dan Kewenangan Konstitusional DPD RI

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan lembaga negara yang memiliki posisi strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam memperjuangkan kepentingan daerah. DPD RI dibentuk melalui Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan pada tahun 2001. Pembentukan lembaga ini tidak lepas dari semangat reformasi politik yang menghendaki adanya perwakilan daerah yang kuat di tingkat pusat, guna menjamin terakomodasinya suara dan aspirasi daerah secara lebih adil dan proporsional dalam perumusan kebijakan nasional.

Dalam sistem demokrasi modern, representasi menjadi elemen penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dan menjamin partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan negara. Namun, dalam sistem Indonesia sebelum reformasi, representasi daerah hanya dilakukan secara tidak langsung melalui partai politik yang ada dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kondisi ini menimbulkan ketimpangan, karena banyak daerah merasa tidak terwakili secara nyata dalam kebijakan pusat. Oleh karena itu, dibentuklah DPD sebagai lembaga baru yang merepresentasikan kepentingan daerah, tidak berdasarkan kepentingan partai, tetapi berdasarkan keterwakilan wilayah administratif, yaitu provinsi.

Secara konstitusional, dasar hukum pembentukan dan keberadaan DPD RI termaktub dalam Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 22C ayat (1) menyatakan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Ini menandakan bahwa anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan fungsi representatif. Pasal 22D kemudian menjelaskan tugas dan kewenangan DPD yang mencakup pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam. DPD juga memberikan pertimbangan atas RUU tertentu dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang menyangkut kepentingan daerah³⁴.

Lebih jauh lagi, fungsi dan tugas DPD RI dijabarkan secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Di dalam UU ini dijelaskan bahwa DPD memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi representasi. Fungsi legislasi memungkinkan DPD mengajukan RUU sesuai dengan ruang lingkup kewenangannya, meskipun tidak memiliki hak suara dalam pengambilan keputusan akhir. Fungsi pengawasan dilakukan dengan cara memantau pelaksanaan undang-undang, menyampaikan hasil evaluasi kepada pemerintah dan DPR, serta memberikan rekomendasi kebijakan. Fungsi representasi dijalankan melalui penyerapan aspirasi masyarakat daerah,

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang keterlibatan DPD RI secara aktif dalam pembahasan RUU dari awal, sebagai penguatan peran legislatif DPD.

penyampaian kebutuhan daerah dalam rapat-rapat resmi, dan laporan kinerja secara berkala kepada konstituen³⁵.

Walaupun kewenangan DPD dalam hal legislasi masih bersifat terbatas, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan penegasan bahwa DPD memiliki hak konstitusional untuk ikut membahas RUU sejak awal, bukan hanya memberikan pertimbangan. Putusan ini memperkuat posisi DPD sebagai bagian dari pembentuk undang-undang, meskipun pelaksanaannya masih menghadapi berbagai tantangan kelembagaan dan politik di Senayan³⁶.

Kehadiran DPD RI sangat penting, terutama dalam konteks memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah, termasuk desa tertinggal. Indonesia adalah negara kepulauan yang memiliki kesenjangan sosial, ekonomi, dan infrastruktur yang signifikan antarwilayah. DPD, dengan fungsi representasinya, diharapkan mampu menyuarakan ketimpangan ini ke tingkat pusat dan mendorong lahirnya kebijakan afirmatif yang berpihak kepada daerah tertinggal, terluar, dan termiskin. Dalam konteks Provinsi Bengkulu misalnya, DPD dapat memperjuangkan alokasi anggaran, pembangunan infrastruktur dasar, akses pendidikan dan kesehatan, serta kebijakan redistribusi ekonomi untuk desa-desa yang belum berkembang.

Terbukti bahwa dalam setiap kunjungan kerja maupun serap aspirasi masyarakat DPD Republik Indonesia juga ikut andil dalam mengawasi

³⁵ Wahbah Az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Jilid VI (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), hlm. 373,

³⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1996), hlm. 25–29,

kebijakan pemerintah pusat di Daerah seperti mana yang dilakukan oleh Destita Khairilisani, S.Farm., MSM. dalam kunjungannya ke Bengkulu bersama menteri P2MI dalam upaya menjadikan 12 Desa di provinsi Bengkulu sebagai Desa Migran Emas, hal ini berupaya untuk meningkatkan pembangunan desa dan juga menjadikan perluasan desa strategis di Bengkulu sehingga dengan adanya 12 Desa Migran Emas ini dapat mengurangi keberadaan desa tertinggal.³⁷

Selain itu, dalam kerangka pembangunan desa tertinggal, DPD dapat menjadi aktor penting dalam melakukan pengawasan terhadap implementasi program pemerintah pusat seperti Dana Desa, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), dan program Kementerian Desa. Pengawasan ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga evaluatif dan advokatif. DPD dapat memberikan masukan langsung kepada kementerian dan lembaga terkait agar perencanaan dan pelaksanaan pembangunan benar-benar menyentuh kebutuhan masyarakat.

Dari perspektif Islam, khususnya fiqh siyasah syar'iyah, keberadaan DPD RI dapat ditinjau melalui konsep syura (musyawarah), amanah (tanggung jawab pemimpin terhadap rakyat), dan maslahah (kemanfaatan umum). Prinsip syura merupakan pilar utama dalam sistem pemerintahan Islam. Dalam QS. Asy-Syura ayat 38 dijelaskan bahwa urusan publik semestinya diputuskan melalui musyawarah. Lembaga perwakilan seperti

³⁷ Lihat : <https://rri.co.id/bengkulu/daerah/1731958/destita-program-migran-emas-cegah-tpo-dari-desa>

DPD mencerminkan pelaksanaan syura dalam konteks negara modern, di mana wakil-wakil daerah menyuarakan kehendak rakyat dalam forum politik nasional.

Prinsip amanah juga sangat relevan. Anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat dan mereka memiliki tanggung jawab moral dan politik untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah. Dalam Al-Qur'an surat An-Nisa ayat 58 disebutkan bahwa amanah harus ditunaikan kepada yang berhak, dan para pemimpin harus memutuskan secara adil. Ini berarti bahwa anggota DPD harus bekerja demi kemaslahatan rakyat, bukan untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

Lebih jauh lagi, fungsi pengawasan DPD terhadap kebijakan pemerintah berkaitan erat dengan konsep hisbah dalam siyasah Islam. Hisbah adalah mekanisme untuk menjaga keadilan dan mencegah penyimpangan dalam pengelolaan urusan publik. Dalam hal ini, DPD memiliki tanggung jawab untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar kebijakan negara dijalankan dengan adil dan benar. Dengan demikian, posisi DPD RI dalam sistem politik Indonesia tidak hanya relevan secara konstitusional, tetapi juga memiliki legitimasi moral dan etika dalam perspektif Islam.

Dalam kenyataannya, memperkuat fungsi DPD RI adalah sebuah keniscayaan dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang adil, partisipatif, dan berorientasi pada keadilan sosial. DPD harus terus didorong untuk memainkan peran lebih aktif dalam pengambilan kebijakan,

melakukan pengawasan berbasis data dan aspirasi lokal, serta membangun jaringan kolaboratif dengan pemerintah daerah dan organisasi masyarakat sipil. Hanya dengan cara itulah cita-cita reformasi dalam membangun Indonesia yang demokratis, adil, dan merata dapat benar-benar terwujud melalui peran nyata DPD RI

C. Definisi Dan Kriteria desa tertinggal Menurut Peraturan Perundangan

1. Definisi Desa Tertinggal

Desa tertinggal merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan kondisi suatu wilayah perdesaan yang berada dalam keterbatasan atau ketertinggalan dari sisi ekonomi, infrastruktur, pelayanan dasar, serta kapasitas sosial masyarakatnya. Istilah ini secara formal diatur dalam kebijakan pembangunan nasional dan menjadi bagian dari indikator dalam perencanaan pembangunan daerah dan nasional.

Menurut Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016, desa tertinggal adalah desa yang memiliki keterbatasan pada aspek pembangunan manusia, infrastruktur, pelayanan dasar, aksesibilitas, dan perekonomian masyarakat.

Desa tertinggal umumnya ditandai oleh tingginya angka kemiskinan, rendahnya kualitas pendidikan dan kesehatan, terbatasnya infrastruktur seperti jalan, air bersih, dan listrik, serta lemahnya akses terhadap pasar dan lembaga keuangan³⁸.

³⁸ Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun (IDM).

Konsep desa tertinggal juga tidak dapat dilepaskan dari pendekatan pembangunan wilayah. Michael P. Todaro, seorang ahli pembangunan, menyebutkan bahwa ketertinggalan suatu wilayah merupakan dampak dari akumulasi kegagalan sistemik, baik dalam distribusi sumber daya, akses terhadap pelayanan dasar, maupun kelembagaan lokal yang lemah³⁹. Dalam konteks Indonesia, ketertinggalan desa merupakan warisan dari sistem pembangunan yang cenderung sentralistik selama Orde Baru, di mana perhatian lebih banyak tertuju pada kawasan perkotaan dan pusat pertumbuhan.

Amartya Sen, peraih Nobel bidang ekonomi, menekankan bahwa pembangunan seharusnya diukur bukan hanya dari sisi pertumbuhan ekonomi semata, tetapi juga dari sejauh mana manusia memiliki kebebasan untuk mengakses pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan partisipasi sosial. Dalam perspektif ini, desa tertinggal adalah wilayah yang mengalami pembatasan dalam kemampuan warganya untuk mengakses berbagai "capability" sebagai syarat utama untuk keluar dari kemiskinan struktural⁴⁰.

Dari sudut pandang politik, James C. Scott, dalam karya klasiknya *Seeing Like a State*, menjelaskan bahwa ketertinggalan desa kerap kali terjadi bukan karena desa tidak mampu berkembang, tetapi karena negara dan elite politik gagal memahami struktur sosial dan budaya lokal dalam

³⁹ Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, 12th ed. (Boston: Pearson Education, 2014), hlm. 36–39

⁴⁰ Amartya Sen, *Development as Freedom*, (New York: Alfred A. Knopf, 1999), hlm. 3–5

merancang kebijakan pembangunan⁴¹. Dengan demikian, desa tertinggal tidak selalu identik dengan kemiskinan absolut, melainkan bisa terjadi akibat marginalisasi politik dan pengabaian terhadap sistem lokal.

Di Indonesia sendiri, status desa tertinggal telah ditetapkan secara administratif melalui sistem Indeks Desa Membangun (IDM) yang dikembangkan oleh Kementerian Desa, PDTT. IDM menilai desa berdasarkan tiga indeks utama: indeks ketahanan sosial, indeks ketahanan ekonomi, dan indeks ketahanan lingkungan. Desa dengan skor terendah dari gabungan ketiga indeks tersebut dikategorikan sebagai desa tertinggal dan sangat tertinggal⁴².

Keberadaan desa tertinggal memiliki implikasi politik yang signifikan. Dalam demokrasi yang menjunjung prinsip keadilan sosial dan distribusi pembangunan, desa tertinggal seharusnya menjadi prioritas dalam agenda nasional. Kesenjangan pembangunan antara desa dan kota mencerminkan belum optimalnya peran negara dalam menjamin hak dasar warga negara di wilayah pinggiran. Oleh karena itu, lembaga seperti DPD RI memiliki tanggung jawab politik untuk memperjuangkan aspirasi desa tertinggal melalui fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran.

Dari sudut pandang fiqh siyasah syar'iyah, konsep desa tertinggal dapat dikaitkan dengan prinsip masalah 'ammah (kemaslahatan umum) dan kewajiban negara dalam menjamin al-kifayah atau kebutuhan pokok

⁴¹ James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, (New Haven: Yale University Press, 1998), hlm. 224–227.

⁴² Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi RI, “Pedoman Teknis IDM 2023”, diakses dari <https://idm.kemendes.go.id>.

masyarakat. Imam al-Mawardi dalam *al-Ahkam al-Sulthaniyyah* menegaskan bahwa pemerintah wajib memenuhi kebutuhan masyarakat yang lemah, termasuk penyediaan infrastruktur dan jaminan kesejahteraan. Maka, pembelaan terhadap desa tertinggal bukan hanya tugas politik, tetapi juga bentuk tanggung jawab syar'i bagi pemegang kekuasaan⁴³.

Desa tertinggal bukan hanya realitas geografis dan ekonomi, tetapi juga manifestasi dari ketimpangan struktural yang membutuhkan keberpihakan politik nyata. Oleh sebab itu, memperkuat sistem representasi daerah seperti DPD RI, dan memastikan bahwa lembaga ini berperan aktif dalam merumuskan kebijakan pembangunan desa, menjadi langkah penting dalam mewujudkan keadilan sosial di Indonesia.

2. Kriteria Desa Tertinggal Menurut Peraturan Perundangan

Desa tertinggal merupakan istilah yang secara formal digunakan pemerintah untuk mengklasifikasikan desa-desa yang mengalami berbagai bentuk ketertinggalan dalam pembangunan. Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun (IDM), desa tertinggal adalah desa yang memiliki tingkat perkembangan rendah berdasarkan hasil pengukuran pada tiga dimensi utama, yaitu: dimensi sosial, dimensi ekonomi, dan dimensi ekologi atau lingkungan⁴⁴.

⁴³ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1996), hlm. 42–44.

⁴⁴ Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun

Secara operasional, kriteria desa tertinggal diukur melalui Indeks Desa Membangun (IDM), yang menyusun indikator-indikator dari aspek ketahanan sosial, ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi/lingkungan. Ketahanan sosial meliputi pendidikan, kesehatan, dan modal sosial. Ketahanan ekonomi mencakup akses terhadap sumber daya ekonomi dan kemandirian ekonomi. Sedangkan ketahanan ekologi menilai kondisi dan pengelolaan lingkungan desa, termasuk kerawanan bencana dan keberlanjutan alam.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, meskipun tidak secara eksplisit mendefinisikan "desa tertinggal", namun memberikan kerangka umum pembangunan desa yang mendorong penguatan kapasitas, pemberdayaan masyarakat, serta pelayanan dasar⁴⁵. Berdasarkan kerangka itu, klasifikasi desa tertinggal mengacu pada keterbatasan desa dalam memenuhi indikator pelayanan dasar, pembangunan infrastruktur, aksesibilitas, pelayanan publik, dan kemandirian ekonomi.

Dalam praktiknya, penetapan status desa tertinggal ditetapkan setiap tahun oleh Kementerian Desa PDTT melalui hasil penghitungan IDM yang bersumber dari data Pokja Desa dan diverifikasi melalui sistem online. IDM sendiri menjadi dasar dalam penyusunan program afirmatif seperti Dana Desa, Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (P3MD), serta program pembangunan desa lainnya oleh pemerintah pusat.

⁴⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

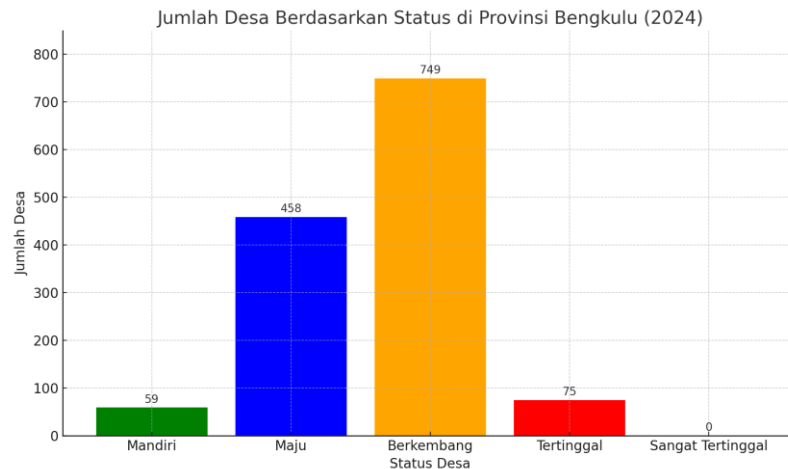
Dengan demikian, kriteria desa tertinggal dalam peraturan perundang-undangan berfokus pada keterbatasan capaian pembangunan desa dalam aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan yang tergambar melalui indeks dan instrumen kebijakan berbasis data.

Di Provinsi Bengkulu terdapat total 1.341 desa berdasarkan data Badan Pusat Statistik 2018, dengan status pembagian sebagai berikut: 171 desa (12,75 %) berstatus tertinggal, 1.150 desa (85,76 %) berkembang, dan 20 desa (1,49 %) mandiri. Penetapan ini menggunakan Indeks Pembangunan Desa (IPD) yang merupakan pendahulu IDM, dengan dimensi evaluasi seperti transportasi, pelayanan dasar, pemerintahan desa, dan infrastruktur⁴⁶.

Memasuki tahun anggaran 2024, data dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) menunjukkan perbaikan kondisi: Provinsi Bengkulu telah bebas dari desa sangat tertinggal, dan jumlah desa tertinggal berkurang menjadi 75 desa. Pergeseran status ini ditemani kenaikan jumlah desa berkembang (749) dan desa maju (458), serta desa mandiri meningkat menjadi 59 desa. Secara kabupaten, jumlah desa tertinggal tertinggi berada di Kabupaten Seluma (25 desa), diikuti Bengkulu Tengah (14), Rejang Lebong (13), Kaur (7), Kepahiang (5), Lebong (5), Mukomuko (2), dan Bengkulu Utara (4 desa)⁴⁷.

⁴⁶ Data Desa dan IPD Provinsi Bengkulu—BPS 2018 sebagaimana dirilis oleh BPS Kabupaten Bengkulu Utara

⁴⁷ Data penyaluran Dana Desa dan klasifikasi status desa Provinsi Bengkulu tahun 2024—DJPb/Kanwil DJPb Prov. Bengkulu



Mapping geografis desa tertinggal mencerminkan distribusi ketimpangan pembangunan antar kabupaten. Fokus intervensi lebih banyak diarahkan ke wilayah seperti Seluma dan Bengkulu Tengah, yang memiliki konsentrasi desa tertinggal lebih tinggi. Di Kecamatan Pondok Kelapa, Kabupaten Bengkulu Tengah misalnya, dari 17 desa terkini, tercatat 2 desa masih berstatus tertinggal sementara yang lain sudah berkembang hingga mandiri⁴⁸.

Secara umum, dinamika ini menunjukkan kemajuan positif dari sisi pengentasan status desa tertinggal di Bengkulu dalam lima tahun terakhir, dengan pengurangan drastis jumlah desa tertinggal serta eliminasi desa sangat tertinggal.

3. Landasan-Landasan Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah merupakan proses terencana dan sistematis untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat di suatu wilayah dengan memanfaatkan potensi lokal yang dimiliki. Tujuannya tidak hanya untuk

⁴⁸ Catatan hasil pemutakhiran IDM tahun 2024 di Kecamatan Pondok Kelapa, Bengkulu Tengah

mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi juga untuk menciptakan keadilan sosial, mengurangi kesenjangan antarwilayah, dan memperkuat daya saing daerah. Dalam konteks negara kesatuan seperti Indonesia, pembangunan daerah harus menjadi bagian integral dari pembangunan nasional, namun tetap mempertimbangkan keragaman kondisi geografis, sosial, ekonomi, dan budaya tiap daerah.

Secara umum, pembangunan daerah bertumpu pada tiga landasan utama: landasan yuridis (hukum), landasan filosofis (nilai dan prinsip dasar), dan landasan empiris (kondisi objektif di lapangan).

- 1) landasan yuridis, pembangunan daerah di Indonesia memiliki dasar konstitusional yang kuat. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah. Lebih lanjut, Pasal 18A dan 18B menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah didasarkan pada prinsip otonomi dan keadilan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi instrumen utama yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah, pembagian kewenangan, dan pengelolaan keuangan daerah⁴⁹.

- 2) landasan filosofis, pembangunan daerah bersumber dari nilai-nilai Pancasila dan semangat desentralisasi yang menghendaki pemerataan

⁴⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pembangunan dan penguatan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan. Pancasila sebagai dasar negara memberikan arah bahwa pembangunan harus menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, keadilan sosial, persatuan, dan musyawarah. Dalam konteks ini, pembangunan daerah bukan hanya soal pertumbuhan ekonomi, tetapi juga tentang penghormatan terhadap kearifan lokal, pemberdayaan masyarakat, dan perlindungan terhadap kelompok rentan⁵⁰.

- 3) landasan empiris, pembangunan daerah adalah fakta ketimpangan antarwilayah yang masih cukup besar di Indonesia. Indeks Pembangunan Manusia (IPM), tingkat kemiskinan, ketersediaan infrastruktur, serta akses terhadap layanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan menunjukkan adanya disparitas yang signifikan antara wilayah barat dan timur Indonesia, antara kota dan desa, serta antara pusat dan pinggiran. Oleh karena itu, pembangunan daerah diarahkan untuk memperbaiki ketimpangan struktural tersebut melalui kebijakan afirmatif dan perencanaan berbasis potensi lokal⁵¹.

Dalam pelaksanaannya, pembangunan daerah memerlukan strategi yang berkelanjutan dan adaptif. Strategi tersebut tidak hanya mengandalkan intervensi dari pemerintah pusat, tetapi juga mendorong inisiatif dari pemerintah daerah, masyarakat, dan pelaku usaha lokal. Beberapa strategi

⁵⁰ Bappenas, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024*, Jakarta: Bappenas, 2020, hlm. 12–15.

⁵¹ Badan Pusat Statistik, *Indeks Pembangunan Manusia 2023: Ketimpangan Antarwilayah*, Jakarta: BPS, 2024.

pembangunan daerah yang sering digunakan dan direkomendasikan oleh para pakar antara lain sebagai berikut:

- 1) Pendekatan partisipatif, yaitu melibatkan masyarakat dalam seluruh siklus pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Pendekatan ini selaras dengan teori pembangunan berbasis masyarakat (*community-based development*), yang menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai inti pembangunan.
- 2) Pengembangan potensi unggulan lokal, yaitu mendorong sektor-sektor ekonomi lokal yang memiliki daya saing, seperti pertanian, pariwisata, perikanan, atau industri kreatif berbasis budaya. Strategi ini bertumpu pada konsep keunggulan komparatif daerah sebagai motor pembangunan ekonomi lokal⁵².
- 3) Integrasi perencanaan pusat-daerah, di mana program pembangunan daerah harus sinkron dengan arah pembangunan nasional. Hal ini sejalan dengan pendekatan *bottom-up* yang dipadukan dengan *top-down planning*, agar kebijakan pusat tetap kontekstual terhadap kebutuhan lokal.
- 4) Peningkatan kapasitas tata kelola pemerintahan daerah, termasuk penguatan sistem perencanaan, penganggaran, serta pengawasan yang transparan dan akuntabel. Tata kelola yang baik adalah fondasi

⁵² Sutoro Eko, *Desa Membangun Indonesia*, (Yogyakarta: INSIST Press, 2016), hlm. 88–90.

penting dalam menciptakan pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif⁵³.

- 5) Penguatan kolaborasi antar aktor pembangunan, baik antara pemerintah daerah, swasta, masyarakat, lembaga pendidikan, maupun organisasi masyarakat sipil. Kolaborasi ini penting untuk membentuk ekosistem pembangunan yang dinamis dan responsif terhadap perubahan.

Dalam perspektif fiqih siyasah syar'iyah, pembangunan daerah merupakan perintah syar'i dalam mewujudkan keadilan dan kemaslahatan umat. Prinsip *al-mashlahah al-ammah* (kemaslahatan umum) dan *raf' al-mafasid* (mencegah kerusakan) menekankan bahwa negara wajib membangun dan memakmurkan wilayahnya, terutama yang lemah atau tertinggal. Imam al-Ghazali bahkan menyatakan bahwa tujuan utama syariat adalah menjaga lima hal pokok: agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dalam konteks ini, pembangunan daerah termasuk ikhtiar untuk menjaga jiwa (melalui pelayanan kesehatan), akal (pendidikan), dan harta (ekonomi dan kesejahteraan)⁵⁴.

D. Fiqih Siyasah Syar'iyah: Konsep dan Ruang Lingkup

Fiqih Siyasah Syar'iyah merupakan salah satu cabang penting dalam ilmu fikih yang membahas tentang tata kelola pemerintahan dan kekuasaan dalam perspektif Islam. Kata *siyasah* secara etimologis berasal dari bahasa Arab

⁵³ UNDP Indonesia, *Local Governance for Sustainable Development*, Jakarta: UNDP, 2022

⁵⁴ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Usul*, (Kairo: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), hlm. 286–289

sāsa-yasūsu, yang berarti mengatur, memimpin, atau mengelola. Dalam konteks syar'i, *siyasah syar'iyah* merujuk pada kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah atau penguasa dalam rangka mewujudkan kemaslahatan umum yang sesuai dengan prinsip-prinsip syariat Islam.

Secara terminologis, fiqh siyasah syar'iyah dapat diartikan sebagai kumpulan hukum dan aturan Islam yang mengatur tentang sistem pemerintahan, kepemimpinan, tata hubungan antara pemimpin dan rakyat, serta mekanisme pengambilan keputusan publik yang bertujuan untuk menjaga ketertiban, keadilan, dan kemaslahatan umat⁵⁵. Ilmu ini berkembang sejak masa klasik dalam tradisi Islam dan menjadi rujukan penting dalam pembentukan sistem kenegaraan Islam pada masa Khulafaur Rasyidin dan dinasti-dinasti Islam setelahnya.

Para ulama klasik seperti Imam Al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah memberikan kontribusi besar terhadap pengembangan fiqh siyasah. Dalam karya monumentalnya *al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, Al-Mawardi menyatakan bahwa tujuan utama pemerintahan dalam Islam adalah menjaga agama dan mengatur dunia dengan nilai-nilai keadilan. Negara, menurut Al-Mawardi, memiliki tanggung jawab untuk menjaga lima prinsip utama dalam Maqashid al-Syari'ah: menjaga agama (din), jiwa (nafs), akal ('aql), keturunan (nasl), dan harta (mal)⁵⁶.

⁵⁵ Wahbah Az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Jilid VI (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), hlm. 379–382.

⁵⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1996), hlm. 5–7.

Fiqih siyasah memiliki ruang lingkup yang sangat luas, mencakup berbagai aspek kehidupan bernegara dan pemerintahan.

1. Mengatur soal kepemimpinan (imamah/khalifah), yaitu bagaimana cara memilih, mengangkat, dan menurunkan seorang pemimpin berdasarkan kriteria syar'i seperti adil, amanah, dan memiliki kapasitas. Pemimpin dalam Islam bertindak sebagai pelayan umat dan penegak hukum Allah di muka bumi.
2. Fiqih siyasah mengatur tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, termasuk hak dan kewajiban masing-masing pihak serta mekanisme musyawarah (syura) sebagai bagian dari partisipasi politik rakyat⁵⁷.
3. Fiqih siyasah membahas sistem peradilan (qadha') dan penegakan hukum, termasuk peran hakim dan otoritas negara dalam menegakkan keadilan.
4. Mencakup pengelolaan kekayaan publik (baitul mal) dan distribusi sumber daya secara adil, sehingga tidak terjadi monopoli kekayaan oleh kelompok tertentu. Dalam hal ini, negara memiliki kewajiban mengelola zakat, pajak, sumber daya alam, dan kekayaan milik negara untuk kemaslahatan umat⁵⁸.

Ruang lingkup lainnya mencakup hubungan luar negeri dan diplomasi, ketentuan perang dan perdamaian, pengawasan terhadap penyelenggaraan kekuasaan (hisbah), serta tanggung jawab moral pemimpin dalam menjamin tercapainya tujuan syariat. Fiqih siyasah syar'iyyah tidak

⁵⁷ Ibnu Taimiyah, *As-Siyasah as-Syar'iyyah fi Islah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyyah*, (Kairo: Dar al-Hadits, 1998), hlm. 25–30

⁵⁸ Muhammad Abu Zahrah, *Nazariyyah al-Haqq fi al-Fiqh al-Islami*, (Kairo: Dar al-Fikr al-Arabi, 1958), hlm. 199–201.

hanya berbicara tentang struktur pemerintahan, tetapi juga menekankan aspek nilai (ethics) dalam kepemimpinan. Pemimpin yang baik bukan hanya yang efektif secara administratif, tetapi juga harus bermoral dan takut kepada Allah.

Dalam konteks Indonesia, fiqih siyasah syar'iyah dapat dijadikan perspektif etis-normatif untuk menilai peran lembaga negara, termasuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI), dalam memperjuangkan keadilan sosial dan pembangunan daerah. Fungsi pengawasan, legislasi, dan representasi yang dijalankan oleh DPD RI memiliki kesesuaian dengan prinsip *syura* (musyawarah), *maslahah* (kemanfaatan umum), dan *hisbah* (pengawasan terhadap kebijakan publik)⁵⁹.

Fiqih siyasah juga menekankan pentingnya penguatan daerah dalam bingkai keadilan. Ketika suatu wilayah atau kelompok mengalami ketertinggalan dalam pembangunan, maka menjadi tanggung jawab negara dan pemimpinnya untuk mengangkat derajat wilayah tersebut melalui kebijakan afirmatif. Ini sejalan dengan prinsip *raf'u al-dharar* (menghilangkan kemudharatan) dan *tahqiq al-mashalih* (menghadirkan kemaslahatan), yang menjadi dasar pertimbangan dalam menetapkan kebijakan publik yang bersifat kontekstual.

⁵⁹ Nur Kholis Madjid, *Islam, Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis Tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemodernan*, (Jakarta: Paramadina, 2000), hlm. 211–213