

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Desa sebagai satu 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 dalam pelaksanaannya membutuhkan kerangka penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah aturan hukum dasar. Baik yang tertulis atau tidak tertulis (konvensi) dan untuk maksud tersebut dalam pengaturannya lebih ditekankan pada keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan rakyat, harus ikut serta dalam pemerintahan untuk mewujudkan cita-citanya menuju kehidupan yang sejahtera, baik secara politik dan ekonomis. Disamping itu untuk mewujudkan suatu kehidupan yang sejahtera juga melalui pembangunan yang merata di segala aspek kehidupan.

Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Selanjutnya menurut Angger Jati Wijaya mengatakan bahwa syarat yang harus dipenuhi bagi peran desa untuk memandu warganya dalam menerapkan kehidupan keseharian pemerintah desa, karena bagaimana pun juga desa adalah etalase dari prakteknya sistem demokrasi dari pemerintah.

dan sekaligus mendapatkan dasar pijakan bagi integrasi sistem nilai demokrasi dalam kehidupan sehari-hari.<sup>1</sup>

Masyarakat desa merupakan mayoritas dari penduduk suatu negara. Karena itu jika ingin membangun suatu negara, pembangunan masyarakat desa juga harus dilaksanakan. Diakui bahwa membangun masyarakat desa cukup sulit, disamping karena kurangnya modal, tingkat pendidikan yang rendah, ditambah lagi sifat kebersamaan yang cukup tinggi antar masyarakat desa, namun semuanya ini harus diterima dan dimanfaatkan untuk mencari cara pemecahan demi usaha pembangunan desa.

Kesadaran dan pengertian dari masyarakat akan timbul, jika pemerintah mampu mengubah serta membentuk sikap mental masyarakat desa, agar bisa diarahkan pada penghimpunan masyarakat desa. Apabila proses percepatan pembangunan ingin mencapai hasil yang maksimal, maka pemerintah sangat perlu memberikan uluran tangan secara langsung dari pemerintah pusat, kepada daerah yang diteruskan kepada masyarakat pedesaan, sehingga hasil pembangunan nantinya dapat dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Dalam kehidupan masyarakat yang maju, timbul banyak kebutuhan akan pelayanan umum bagi kelangsungan hidup masyarakat sebagai kelompok maupun sebagai perorangan. Untuk itu diperlukan pembentukan lembaga atau badan yang

---

<sup>1</sup> Angger Jati Wijaya, dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Yapika

bersifat sosial ekonomi dan sosial budaya guna memberikan pelayanan, sesuai dengan ragam kepentingan warga masyarakat.

Pengembangan masyarakat pedesaan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat hendaknya berdasarkan sistem pembangunan yang dinamis, yaitu melembagakan fungsi-fungsi kemasyarakatan yang bersangkutan dengan kerjasama.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Pasal 93 tentang pemerintahan daerah menyebutkan:

- (1) Desa dapat dibentuk, dihapus, dan atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD.
- (2) Pembentukan, penghapusan, dan atau penggabungan desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, maka menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Pasal 95 menyebutkan bahwa:

- (1) Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa.
- (2) Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.
- (3) Calon kepala desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati

Pengaturan desa perlu diatur secara tersendiri untuk mengantisipasi masalah perkotaan makin rumit dimasa yang akan datang terutama pertumbuhan penduduk yang sangat cepat di wilayah perkotaan yang telah berlangsung selama ini dan akan terus meningkat dimasa-masa yang akan datang.<sup>2</sup>

Otonomi daerah bagi Desa Kebarongan Kabupaten Banyumas sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kabupaten Banyumas memiliki kewenangan sepenuhnya untuk mengatur, mengurus, menata maupun mengembangkan kota dan desa yang berada di wilayahnya, sehingga sedikit demi sedikit mengalami suatu perubahan. Pengembangan kota dan desa tersebut masih ada perbedaan yang dirasa kurang memadai, sebagai bentuk yang realistis adalah dalam hal pembangunan antara kota dan desa.

Pembangunan di kota sudah terlihat lebih baik dan maju dibandingkan sebelumnya, di sisi lain pembangunan di desa tidak terlalu maju seperti yang ada di kota. pengembangan dan pembangunan desa masih tergantung pada kebijakan-kebijakan pemerintah walaupun desa pada dasarnya memiliki otonomi asli yaitu memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur dan mengembangkan desanya dengan kebijakan-kebijakan pemerintah desa berdasarkan hak asal-usul desa.

---

<sup>2</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 178.

Di era otonomi daerah sekarang ini, desa memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur rumah tangganya seiring berjalannya reformasi yang menimbulkan pengaruh besar bagi desa diantaranya dibentuknya Badan Perwakilan Desa. Salah satu fungsi Badan Perwakilan Desa adalah membuat peraturan desa bersama Kepala Desa. Dimana Kepala Desa dalam ikut serta pembuatan peraturan desa lebih berperan penting. Oleh karena itu peranan kepala desa dalam proses pembentukan peraturan desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa di desa kebarongan Kabupaten Banyumas dalam melaksanakan tugasnya masih perlu diteliti.

Berdasarkan uraian di atas, skripsi ini akan menggambarkan peranan dari Kepala Desa dalam proses pembentukan peraturan desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa dalam rangka mewujudkan demokrasi desa Kebarongan Kabupaten Banyumas.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimana peranan Kepala Desa dalam proses pembentukan peraturan desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa di desa Kebarongan Kabupaten Banyumas.

### C. Tinjauan Pustaka

Diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah merupakan konsisten pemerintah dalam upaya mendorong terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, efektif, responsif dan bertanggungjawab.

Sebagaimana diketahui, pemerintahan desa merupakan sebagai satuan pemerintahan terendah yang berada langsung di bawah kecamatan sehingga merupakan tumpuan segenap pelaksanaan urusan pemerintahan baik dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembangunan.

Organisasi pemerintahannya disebut pemerintahan desa. Desa dalam menjalankan tugasnya mempunyai hak wewenang dan kewajiban tertentu yaitu kewenangan memutuskan, menetapkan maupun pertanggungjawaban terhadap suatu peraturan dan keputusan desa.

Menurut Suhartono, secara umum desa dipahami sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang ketimbang kota. Biasanya bercirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencahariannya yang pada umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat, bahwa pemahaman secara umum memandang desa sebagai tempat bermukim para petani.<sup>3</sup>

Negara Indonesia adalah negara berkembang, ciri dari negara berkembang yaitu pembangunan-pembangunan masyarakat desa yang merupakan bagian dari pembangunan nasional. Seperti dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945:

---

<sup>3</sup>Suhartono, *Politik Lokal: Parlemen Desa, Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 9.

1. Negara mengakui dan menghormati satu-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam Undang-Undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.

Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan unsur pemerintah Desa yang memiliki hubungan yang erat. Kepala Desa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintahan desa, merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang-bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dan urusan pembangunan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah Pasal 99 kewenangan desa mencakup:

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- b. Kewenangan yang oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah; dan
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan / atau pemerintah kabupaten.

Menurut HAW. Wijaya penyelenggara pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan

Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati.<sup>4</sup>

Berdasarkan peraturan daerah Kabupaten Banyumas nomer 2 tahun 2000 tentang pedoman susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa Pasal 5 menyebutkan:

- (1) Kepala Desa memimpin pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.
  - (2) Kepala Desa mempunyai tugas dan kewajiban.
    - a. Memimpin penyelenggaraan pemerintah Desa.
    - b. Membina kehidupan masyarakat Desa.
    - c. Membina perekonomian Desa.
    - d. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa.
    - e. Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa.
    - f. Mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya;
    - g. Mengajukan rancangan peraturan desa dan bersama Badan Perwakilan Desa menetapkannya sebagai Peraturan Desa.
    - h. Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan.
    - i. Menjaga dan memelihara kelestarian lingkungan hidup.
-



- (3) Penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (22) huruf a termasuk juga pelaksanaan pendataan penduduk untuk kepentingan nasional dan melaporkannya kepada pemerintah melalui Bupati dengan tembusan Camat.
- (4) Untuk mendamaikan perselisihan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf e Kepala Desa dibantu oleh lembaga kemasyarakatan Desa yang ada.
- (5) Segala perselisihan yang telah didamaikan oleh Kepala Desa bersifat mengikat pihak-pihak yang berselisih.
- (6) Untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Kepala Desa wajib bersikap dan bertindak adil, tidak diskriminatif serta tidak mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan Pasal 8 menyebutkan:

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan kepada Camat.
- (2) Pertanggung jawaban dan laporan pelaksanaan tugas Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun pada setiap akhir tahun anggaran.

Penyelenggaraan pemerintahan desa oleh kepala desa harus tidak boleh mengabaikan badan perwakilan desa karena keputusan desa yang ditetapkan oleh kepala desa harus lebih dahulu dimusyawahkan dengan badan

perwakilan desa. Pada dasarnya pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan sistematis terhadap hakikat suatu masalah, pengumpulan fakta-fakta penentuan yang matang dari alternatif yang dihadapi dan mengambil tindakan yang menurut perhitungan merupakan tindakan yang paling tepat.

Musyawarah merupakan ciri demokrasi yang sudah berlangsung lama dalam masyarakat adat Indonesia, terutama kehidupan masyarakat desa, atas dasar hal itu, maka pengertian musyawarah atau mufakat di desa mempunyai makna bahwa segala sesuatu yang menyangkut kepentingan desa, pada dasarnya tidak diputuskan sendiri tetapi secara bersama antara anggota masyarakat dengan hak-hak yang sama pula.

Oleh karena itu kepala desa dan BPD harus saling berkoordinasi dan memahami peran masing-masing sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam menjalankan pemerintahan desa. UU No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah mengatur adanya BPD yaitu sebagai wadah keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan desa yang merupakan Lembaga Permusyawaratan Desa.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini untuk mengetahui dan mengkaji peranan Kepala desa dalam proses pembentukan peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah Desa di Desa Kebarongan Kabupaten Banyumas.

### **E. Manfaat Penelitian**

#### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan atau referensi bagi dunia ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum tata negara.

#### **2. Bagi Pembangunan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan kepada pemerintah desa dalam melaksanakan pembangunan desa secara maksimal maupun optimal agar pembangunan bisa merata menuju masyarakat yang sejahtera.

### **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan cara yang utama digunakan dalam penelitian guna mencapai suatu tujuan penelitian.

#### **1. Jenis Penelitian**

- a. Penelitian lapangan yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung untuk memperoleh data dan informasi yang ada di lokasi penelitian.
- b. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca materi peraturan perundang-undangan yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian.

#### **2. Teknik Pengumpulan Data**

- a. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi lapangan dengan cara wawancara langsung kepada aparat pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa dan badan perwakilan desa (BPD) di Desa Kebarongan Kabupaten Banyumas.

b. Studi Pustaka

Data dalam penelitian ini yaitu dokumen-dokumen hukum yang berkaitan dengan materi penelitian.

- (1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersumber dari peraturan Perundang-Undangan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan lainnya.
- (2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer seperti rancangan Undang-Undang, hasil penelitian, makalah dan sebagainya.
- (3) Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder.

3. Lokasi Penelitian dan Responden

a. Penelitian ini dilakukan di daerah kabupaten Banyumas dengan mengambil informasi dari Desa Kebarongan, Kecamatan Kemrajen Kabupaten Banyumas.

b. Responden

1. Kepala Desa Kabarongan
2. Ketua Badan Perwakilan Desa Kebarongan

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari penelitian tersebut disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peranan

Kepala Desa dalam proses pembentukan peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah Desa di Desa Kebarongan Kabupaten Banyumas.

#### 5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis yuridis kualitatif, dimana yang dimaksud dengan yuridis yaitu data yang telah diolah digunakan untuk menemukan unsur-unsur pokok dan menjawab permasalahan, sedangkan yang dimaksud dengan kualitatif adalah mengkaji data pokok yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas dan dihubungkan satu sama lain untuk membuktikan kebenarannya.