

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

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

Kabupaten Pemalang 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 desa dan kota. Desa Bantarbolang merupakan salah satu desa di kabupaten Pemalang.

Adanya berbagai istilah untuk kelompok tempat tinggal bersama itu menunjukkan bahwa apa yang disebut desa sekarang ini telah ada di Indonesia jauh sebelum orang Eropa ataupun bangsa lainnya datang. Desa dalam hal ini tidak lagi menjadi organisasi kekuasaan terendah, kendati masih terdapat peluang kontrol yang besar dari kabupaten.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ... ..

Pembangunan di kota sudah terlihat lebih baik dan maju dibandingkan sebelumnya, disisi lain pembangunan di desa tidak terlalu maju secara signifikan 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.

Pada jaman penjajahan Jepang, otonomi desa tidak diakui, sebab pola pengaturan pemerintahan yang terdesentralisasi. Namun jabatan Kenco/Kepala Kabupaten ke bawah sampai desa (kuncu) berasal dari pribumi. Baru setelah kemerdekaan, yakni setelah adanya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1946, otonomi desa mulai dibuka kembali dan setelahnya berkembang hingga turun Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang desa praja yang dipacu untuk mempercepat terjadinya daerah otonom tingkat III. Sejarah menunjukkan penghormatan atas otonomi desa.

Dalam pembentukan desa tetap memperhatikan hak-hak asal usul desa dari suatu desa yang bersifat istimewa. Istilah desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Jadi dalam hal ini tidak ada paksaan penyeragaman bentuk desa berdasarkan pola tertentu, tetapi desa dibentuk dengan memperhatikan asal usulnya, kondisi sosial budaya masyarakat, sehingga keberadaan lembaga-lembaga adat dan pemangku adat tetap diakui.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Rozali Abdulah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 58.



segala urusannya yang menyangkut masalah perekonomian, dana pembangunan desa, ketertiban lingkungan, pengembangan dan juga peningkatan kemampuan desa tersebut dalam upayanya untuk meningkatkan kesejahteraan warga masyarakatnya. Demikian juga dengan desa Bantarbolang memiliki hak yang sama untuk menjalankan pemerintahan desa sendiri.

Lingkup pemerintahan desa dikepalai oleh kepala desa yang berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah kabupaten. Kepala desa mengemban tugas dan kewajiban sebagai penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan daerah dan urusan rumah tangga desa.

Keterangan di atas dapat dikatakan bahwa kepala desa selain bertanggungjawab dalam bidang urusan rumah tangga desa juga pemerintahan dan juga bertugas menyelenggarakan pembangunan di desa. Pemberian otonomi kepada desa dimaksudkan memberikan keleluasaan kepada desa tersebut untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat desa.

Sebagai pimpinan tertinggi di wilayahnya, kepala desa dituntut untuk mengetahui apa yang menjadi kebutuhan dan juga apa yang menjadi milik wilayah yang dipimpinnya. Dengan demikian kepala desa dapat mengambil suatu tindakan yang akan membawa pengaruh pada wilayah yang akan dipimpinnya .

Selain itu juga kepala desa harus jeli untuk melihat celah-celah di dalam melakukan pembangunan di desa untuk mengadakan suatu upaya perubahan terhadap kehidupan masyarakat. Dengan demikian segala sesuatunya dapat

direncanakan serta dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan desa yang bersangkutan.

Dalam penyelenggaraan perekonomian desa, tidak akan terlepas dari peranan seorang kepala desa. Kepala desa mempunyai kedudukan yang penting dalam pemerintahan desa, dikarenakan kepala desa mempunyai tugas sebagai penyelenggara dan penanggungjawab utama bidang pemerintahan, perekonomian dan kemasyarakatan. Pelaksanaan pertanggungjawaban kepala desa harus sesuai dengan peraturan yang berlaku dan melalui prosedur yang telah ditentukan. Kepala desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD, sehingga antara Kepala Desa dengan BPD harus bisa bekerja sama. Di desa Bantarbolang pertanggungjawaban Kepala Desa kepada BPD tidak dilaksanakan setiap tahun, padahal dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dalam Pasal 26 ayat (3) disebutkan bahwa pertanggungjawaban kepala desa disampaikan sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun pada setiap akhir tahun anggaran. Hal ini jelas bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimana pelaksanaan pertanggungjawaban Kepala Desa Bantarbolang menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa?

## **C. Tinjauan Pustaka**

Diberlakukannya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah merupakan konsistensi pemerintah dalam upaya mendorong terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, efektif, responsif, dan bertanggungjawab. Sebagaimana diketahui, pemerintah desa merupakan satuan pemerintahan terendah yang berada langsung di bawah Kecamatan sehingga merupakan tumpuan segenap pelaksanaan urusan pemerintahan baik dalam rangka desentralisasi, dekonsentralisasi maupun tugas pembantuan.

Pengertian desa akan tergantung sudut pandang yang digunakan. Pengertian desa secara umum merupakan desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang ketimbang kota biasanya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencarian yang umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat, bahwa pemahaman umum memandang desa sebagai tempat bermukim para petani.<sup>3</sup>

---

Dengan diundangkannya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maka terjadi perubahan cukup mendasar dalam pengaturan pemerintahan desa, antara lain:

1. Tugas dan kewajiban kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam perda
2. Badan Permusyawaratan Desa tidak lagi sebagai pengawas kepala desa melainkan berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Di desa Bantarbolang tugas dan kewajiban kepala desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 8 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Sedangkan Pertanggungjawaban Kepala Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 202 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintah desa adalah terdiri atas Kepala Desa dan perangkat desa, sedangkan perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah haruslah menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa

Desa merupakan sumber potensi alam dan menyediakan tenaga kerja, bahkan dalam berbagai kasus menunjukkan kemampuannya yang besar bagi ketahanan nasional, baik dibidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Oleh sebab itu sangat dirasakan perlunya pengaturan yang memungkinkan terwujudnya pemerintahan desa, guna memantapkan kedudukan, fungsi dan perannya dengan struktur dan tata cara yang dapat memenuhi fungsinya secara lebih baik lagi dalam pembangunan nasional.<sup>4</sup>

Sejalan dengan prinsip Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Kota maka pembinaan, pengawasan dan koordinasi dengan Pemerintah desa dan Kelurahan sepanjang bukan lintas kabupaten dan kota, dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah kabupaten dan Kota yang bersangkutan, termasuk pengawasan terhadap Peraturan Desa dan Keputusan Kepala Desa.

Penyelenggaraan otonomi asli yang dimiliki desa harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi yang membawa peran serta masyarakat didalam pemerintahan. Hal ini dilakukan dalam rangka mendorong pemerintah agar bisa memberdayakan masyarakat. Disamping itu juga, guna mengembangkan peran dan fungsi pemerintahan desa. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>5</sup>

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi desa, kepala desa harus mampu mengelola sumber daya yang dimiliki di wilayahnya untuk kemudian dikembangkan sesuai dengan kemampuan dari desa dan juga masyarakat yang ada di desa yang bersangkutan. Mengingat kebutuhan dan juga yang apa dimiliki

---

<sup>4</sup> Noer Fauzi dan R. Yanda Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaharuan Agraria bekerjasama dengan INSIST Press, 2000, hlm. 190.

<sup>5</sup> Haw Widjaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja

oleh suatu desa yang mengetahui adalah warga desa dan juga kepala desa yang bersangkutan,

Pada umumnya desa memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. desa umumnya terletak di, atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi dominan
2. faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya
3. tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat "terganti dari dirinya sendiri"
4. kontrol sosial lebih bersifat informal, dan interaksi antara warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka
5. mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat dari pada kota.<sup>6</sup>

Desa masa kini, pada dasarnya telah mengalami sejumlah perubahan, sejalan dengan bekerjanya kekuatan eksternal yang mendorong perubahan sosial di desa. Ikatan sosial yang kental, sebagai contoh, telah mulai dilihat memudar munculnya ekonomi uang dan industrialisasi yang memasuki desa.

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

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini untuk mengetahui dan mengkaji Pelaksanaan Pertanggungjawaban Kepala Desa menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Tata Cara

.....

## **E. Manfaat Penelitian**

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

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan ilmiah pengembangan ilmu pengetahuan sehingga diharapkan dapat dikembangkan pemahaman terhadap pemerintahan daerah kabupaten terutama mengenai peranan pemerintah desa dalam Pertanggung jawaban kepala desa.

### **2. Bagi Pembangunan**

Penelitian ini di harapkan berguna bagi Pemerintah Desa khususnya kepala 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 lapangan.
- b. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara mengumpulkan bahan-bahan

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari Undang-undang dan peraturan mengikat lainnya yang berhubungan dengan materi dan obyek penelitian.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku, tulisan-tulisan, makalah dan hasil penelitian yang ada hubungannya dengan materi dan obyek penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum pelengkap yang menunjang proses pengumpulan data, seperti kamus dan ensiklopedia.

## 2. Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Bantarbolang, Kecamatan Bantarbolang, kabupaten Pematang dengan responden:

- 1) Kepala Desa Bantarbolang
- 2) Ketua BPD Bantarbolang
- 3) Tokoh Masyarakat (Ketua Karang Taruna)

## 3. Teknik Pengumpulan Data

### a. Studi Lapangan

Dalam penelitian ini menggunakan studi lapangan dengan cara wawancara secara langsung dengan aparat Pemerintah Kabupaten, aparat Pemerintah Kecamatan di Kecamatan Bantarbolang Kabupaten

#### b. Studi Pustaka

Dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka dengan cara membaca buku-buku atau dokumen-dokumen hukum yang berkaitan dengan materi penelitian.

#### 4. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini disusun secara sistematis, logis, dan yuridis untuk mendapatkan gambaran obyek penelitian dengan senyatanya, untuk memudahkan penyelesaian permasalahan ini.

#### 5. Teknik Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, dimana yang dimaksud dengan deskriptif adalah pemecahan masalah yang diteliti dengan menggambarkan atau melukiskan objek penelitian berdasarkan fakta. Sedangkan yang dimaksud dengan kualitatif adalah mengkaji data pokok yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas dan dihubungkan satu sama lain untuk