

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahwa Indonesia merupakan Negara yang berbentuk kesatuan. Hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu kesatuan yang tak terpisahkan dalam Negara yang berbentuk kesatuan seperti Negara Republik Indonesia.

Demikian halnya terhadap penerapan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi, dimana bahwa hal tersebut merupakan perwujudan dari *distribution of power* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini sebagai bagian dari konsekuensi atas terjadi penyerahan atau pelimpahan sebagian urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, Dengan demikian maka pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat ke daerah haruslah berdasarkan prinsip-prinsip otonomisasi yang berlaku, demikian halnya terhadap penyelenggaraan pemerintah desa.

Syaukani dalam bukunya, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* memberi penegasan, bahwa:

“Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah Negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini berfungsi menyiapkan

pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar pemerintah daerah tidak menyimpang dari Negara Kesatuan”.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tombak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Pemerintah desa dalam melaksanakan tugas pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat harus benar-benar memperhatikan hubungan kemitraan kerja dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dimaksud berarti bahwa dalam melaksanakan tugas pembangunan maupun pemberian pelayanan kepada masyarakat, semua aparatur pemerintahan desa, baik itu kepala desa, sekretaris Desa, dan Badan Perwakilan Desa (BPD) harus benar-benar memahami kapasitas yang menjadi kewenangan maupun tugasnya masing-masing. Sehingga dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa semua aparatur pemerintah tersebut dapat bersinergi dan bermitra dengan baik, serta tepat dalam meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang profesional dan akuntabel.

---

<sup>1</sup> Syaukani dkk, 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Penerbit. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 21.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia memang seringkali mengalami persoalan-persoalan yang timbul terkait dengan hubungan tersebut, termasuk tentang pelayanan umum kepada masyarakat. Pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, di desa, dan di lingkungan badan usaha milik negara atau daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Birokrasi pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Adapun permasalahan-permasalahan yang dihadapi aparat birokrasi desa dalam mengoptimalkan kegiatan pemerintahan desa meliputi masalah internal yang berupa ketatalaksanaan, sumber daya manusia atau kompetensi aparat pemerintah desa, ketatalaksanaan, penggunaan teknologi administrasi yang masih kurang, dan manajemen birokrasi itu sendiri. Sedangkan masalah eksternal berupa dinamika masyarakat dan tumbuh kembangnya masalah yang dihadapi masyarakat. Hal-hal yang menjadi persoalan dalam tercapainya kemajuan penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan terjadi hal seperti ini, kepala desa harus terjun langsung dan mengatasi semua persoalan yang ada dalam lingkup pemerintahan yang dipimpinnya. Kepala desa selaku pimpinan pemerintahan, harus bisa memainkan peran dan fungsinya secara optimal baik itu sebagai seorang pelayan masyarakat maupun sebagai perantara yang bisa memberikan solusi terhadap permasalahan yang timbul dalam masyarakat, khususnya yang mencakup

lingkup area yang menjadi kewenangannya. Aspirasi-aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat harus didengar dan tindak lanjutnya, agar apa yang menjadi tujuan pemerintahan bisa tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Tidak hanya kepala desa akan tetapi semua perangkat desa dituntut untuk melayani dan mengabdikan kepada masyarakat sesuai dengan tanggung jawab dibidang tugasnya yang akan menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional pemerintah desa. Kepala desa sebagai pimpinan pemerintahan desa mempunyai peran dalam meningkatkan kemampuan pelaksanaan tugas dan fungsi perangkat desa, sehingga perangkat desa dapat bekerja dengan lebih baik.

Kepala desa berperan besar dalam memimpin dan memajukan desanya, kepala desa dituntut tanggap akan keluhan-keluhan yang ada di masyarakat dan segera menanggapi. Para pamong desa tidak dapat melakukan tugasnya secara maksimal jika tidak ada partisipasi dari masyarakat, begitupun sebaliknya, maka dari itu diharapkan masyarakat dan pamong desa bekerja sama dalam memajukan kesejahteraan desanya. Hal ini sebagaimana penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, bahwa:

Guna memperkuat sistem pemerintahan desa, maka pemerintah bersama-sama DPR-RI telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yang lebih spesifik mengatur tentang pemerintah desa. Undang-undang Desa adalah seperangkat aturan mengenai penyelenggaraan pemerintah desa dengan pertimbangan telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Produk hukum berupa Undang-undang tentang Desa di atas, tentu memaksa pemerintah desa agar dalam pelaksanaannya senantiasa taat dan tunduk terhadap peraturan yang baru disahkan pada tahun 2014 tersebut, namun tidak semua kepala desa yang melaksanakannya, termasuk kepala desa di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo.

Berikut ini akan diuraikan penjelasan Pasal 26 dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sebagai berikut

Pasal 26<sup>3</sup>

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
  - a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
  - b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
  - c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
  - d. menetapkan Peraturan Desa;
  - e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
  - f. membina kehidupan masyarakat Desa;
  - g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
  - h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
  - i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
  - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
  - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
  - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
  - m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
  - n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>3</sup> Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Disertai Penjelasannya, 2014, Penerbit. Rona Publishing, Surabaya, hlm. 20.

- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:<sup>4</sup>
- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
  - b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
  - c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
  - d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
  - e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:<sup>5</sup>
- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
  - b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
  - c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
  - d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
  - e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
  - f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
  - g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
  - h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
  - i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
  - j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
  - k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
  - l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
  - m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
  - n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
  - o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
  - p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.<sup>6</sup>

Berdasarkan hasil penelitian awal yang dilakukan peneliti dengan beberapa warga masyarakat, ditemukan adanya fakta yang tidak bersesuaian dengan kehendak

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 21.

<sup>5</sup> *Ibid*.

<sup>6</sup> Pasal 26 dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

undang-undang tentang desa, dimana telah diakui, bahwa Kepala Desa di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo, tidak melaksanakan tugas dan kewajibanya sebagaimana yang telah diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Tugas Kepala desa yang di amanatkan oleh Undang-Undang yakni melakukan pembinaan kepada masyarakat desa tetapi Kepala Desa di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat telah melalaikan tugas tersebut, Kepala Desa tidak mau membina masyarakat yang ada di Desa Hutabohu khususnya melakukan pembinaan organisasi pemuda desa atau lebih sering di sebut dengan karang taruna. Di katakan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto barat tidak mau membina pemuda desa yaitu Kepala Desa tidak mau menyetujui hasil kesepakatan musawarah bersama yang di laksanakan oleh pemuda desa.

Salah satu harapan yang tercantum dalam Undang-Undang Desa yakni kepala desa di harapkan menyelenggarakan pemerintahan desa dengan sebaik-baiknya, Akan tetapi Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak sesuai dengan harapan Undang-undang, pada waktu masyarakat membutuhkan Kepala desa di balai desa kepala desa tidak berada di tempat dan hanya sibuk dengan kepentingan pribadinya. kepala Desa kami banyak melalaikan tugasnya sebagaimana amanat Undang-undang tentang Desa, termasuk tidak memberdayakan masyarakat desa, tidak melakukan pembinaan, organisasi pemuda dalam hal ini karang taruna tidak berfungsi,

pengawasan terhadap pembangunan desa diabaikan, dan hal ini mengundang banyak keluhan dari warga masyarakat”.<sup>7</sup>

Hasil penelitian awal tersebut telah mendorong calon peneliti untuk melakukan penelitian lanjutan dengan mengajukan judul penelitian sebagaimana berikut ini: **“IMPLEMENTASI TUGAS KEPALA DESA DI DESA HUTABOHU KECAMATAN LIMBOTO BARAT KABUPATEN GORONTALO”**.

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah Penerapan Tugas Kepala Desa di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi kendala dalam Penerapan Tugas Kepala Desa di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Penerapan Tugas Kepala Desa di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto barat Kabupaten Gorontalo.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang menjadi kendala dalam penerapan Tugas Kepala Desa di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto barat Kabupaten Gorontalo.

---

<sup>7</sup> Ismail Hasan, Wawancara 14 September 2015.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Pada penelitian hukum ini, ada beberapa manfaat yang dapat kita peroleh, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

### 1. Manfaat Teoritis:

#### a) Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan tentang penerapan tugas Kepala Desa khususnya di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto barat Kabupaten Gorontalo.

#### b) Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai referensi oleh penelitian selanjutnya apabila memiliki topik yang sama, ataupun hampir sama.

### 2. Manfaat Praktis

#### a) Masyarakat

Penelitian ini dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat dan pemerintah desa terhadap penerapan Tugas Kepala Desa, khususnya di Desa Hutabohu Kecamatan Limboto barat Kabupaten Gorontalo.

#### b) Pemerintah Desa

Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Desa utamanya pemerintah Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo.