

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari 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.

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 aparata 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 (Clara: 2011,10).

Hal-hal seperti itu lah yang menjadi persoalan dalam tercapainya kemajuan penyelenggaraan pemerintahan. Jika 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.

Guna mewujudkan masyarakat yang demokratis dan tanggap akan pemerintahan di negaranya, Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) menekankan perlunya masyarakat memahami dan mempelajari bagaimana aktifitas roda berjalannya pemerintahan negara. Dimulai dari yang terkecil yaitu pemerintahan desa. Masyarakat dituntut berperan serta dan memberikan sumbang saran, pemikiran, dan tenaganya dalam memajukan desanya. Sehingga sebuah desa dapat berkembang dengan memanfaatkan potensi Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia yang tersedia. Untuk itu masyarakat desa perlu pula memahami peran, wewenang, dan fungsi perangkat desa. Kepala desa bertugas sebagai kepala pemerintahan desa, sekretaris desa bertugas sebagai staf yang memimpin sekretariat desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai badan pembuat kebijakan dan pengawas pelaksanaan kebijakan desa, dan kepala urusan-urusan lainnya. Kepala desa berperan besar dalam memimpin dan memajukan desanya,

kepala desa dituntut tanggap akan keluhan-keluhan yang ada di masyarakat dan segera menikapinya. 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 bekerjasama dalam memajukan kesejahteraan desanya.

Pentingnya peran perangkat desa tersebut dapat dilihat dari hasil penelitian Indra Setiawan (2011) dengan tema peran kepala desa dalam menunjang kepastian hukum hak atas tanah wakaf di Desa Juran Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo. Penelitian tersebut menggambarkan mengenai peran kepala desa dalam menunjang kepastian hukum hak atas tanah wakaf di Desa Juran Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo, sekaligus hambatan-hambatan yang di temui kepala desa dalam menunjang kepastian hukum hak atas tanah wakaf di desa tersebut. Hasil penelitian ini memaparkan secara gamblang mengenai peran kepala desa dalam memimpin dan mengatasi semua persoalan yang ada di desanya. Mengacu penelitian pada hasil penelitian tersebut, maka penelitian mengenai implementasi tugas dan fungsi kepala desa diharapkan mampu menggali dan lebih mendalami bagai mana tugas, fungsi dan peran kepala desa dalam mensejahterakan desanya.

Sebagaimana lazimnya semua mata pelajaran, mata PKn juga memiliki visi, misi, dan tujuan. Visinya adalah terwujudnya suatu mata pelajaran yang berfungsi sebagai sarana pembinaan watak bangsa (*nation and character building*) dan pemberdayaan warga negara. Adapun misinya adalah membentuk warga Negara yang baik, yakni warga negara yang sanggup melaksanakan hak

dan kewajibannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sesuai dengan UUD 1945.

Visi dan misi tersebut di atas selanjutnya dijabarkan dalam tujuan mata pelajaran PKn yaitu agar peserta didik memiliki kemampuan sebagai berikut:

- 1) Berpikir secara kritis, rasional dan kreatif dalam menanggapi isu kewarganegaraan.
- 2) Berpartisipasi secara aktif dan tanggung jawab, dan bertindak secara cerdas dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta anti korupsi.
- 3) Berkembang secara positif dan demokratis untuk membentuk diri berdasarkan karakter-karakter masyarakat Indonesia agar dapat hidup bersama dengan bangsa-bangsa lainnya.
- 4) Berinteraksi dengan bangsa-bangsa lain dalam percaturan dunia secara langsung atau tidak langsung dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (BNSP, 2006:78).

Visi, misi, dan tujuan tersebut di atas selanjutnya dijabarkan dalam kurikulum mata pelajaran PKn baik di sekolah dasar (SD), sekolah menengah pertama (SMP), maupun sekolah menengah atas (SMA). Untuk di SD misalnya pada kelas 4 terdapat Standar Kompetensi (SK) kemampuan memahami sistem pemerintahan desa, dan mencakup Kompetensi Dasar (KD) mengenal lembaga-lembaga dalam susunan pemerintahan desa dan kecamatan, menggambarkan struktur organisasi desa dan pemerintahan kecamatan. SK dan KD tersebut secara tegas mengharuskan sejak dini warga negara dikenalkan pada pemerintahan terdekat, yaitu desa. Selanjutnya strata yang lebih tinggi; yaitu mengajarkan mengenai implementasi tugas dan fungsi kepala desa, yaitu pada kelas XI terdapat SK: memahami pelaksanaan otonomi daerah, dengan KD mendeskripsikan pengertian otonomi daerah dan menjelaskan pentingnya partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik di daerah (Samidi:2008,37). Hal tersebut

semakin memperjelas keinginan kurikulum agar siswa sebagai warga negara memahami pelaksanaan pemerintahan dalam hal ini pemerintahan desa.

Namun harapan ideal agar siswa dan warga negara faham dan selanjutnya berpartisipasi dalam pemerintahan, khususnya pemerintahan desa belum sebagaimana diharapkan. Pada kenyataannya banyak masyarakat yang belum faham benar mengenai fungsi dan keberadaan desa berikut aparatnya. Hal ini tercermin dari minimnya partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Di samping itu aparat desa juga demikian, kasus pemahaman Kepala Desa Sanggung Kecamatan Gatak menunjukkan hal tersebut. Umar Hadi kepala desa Gatak di tahan oleh Kepolisian Resort Sukoharjo pada 22 Juni 2011. Umar Hadi dinyatakan sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi pembangunan jalan Tahun Anggaran 2008. Umar Hadi di tuduh melarikan sejumlah drum berisi aspal bantuan pembangunan jalan dengan total kerugian negara dalam kasus itu sekitar Rp 28,5 juta.(Ovi,2011).

Mantan Kepala Desa Rowoboni, Kecamatan Banyubiru, Kabupaten Semarang, tersangkut kasus korupsi sewa lahan milik desa. Kasus ini sendiri telah mengakibatkan negara merugi hingga Rp 87 juta. Mantan Kepala desa tersebut, masih menyewakan lahan milik desa dan tidak menyerahkannya kepada kepala desa yang baru setelah lepas dari jabatannya, seharusnya lahan milik desa tersebut diserahkan ke desa. Akan tetapi, kepala desa tersebut menyewakan lahan tersebut ke beberapa orang dengan sistem paruhan (bagi hasil). Adapun sejumlah lahan yang disewakannya ke pihak lain, yakni satu petak lahan seluas 9.500 meter

persegi, empat petak lahan seluas 4.000 meter persegi, dan sembilan petak lahan seluas 5.000 meter persegi (Malvyandie:2013).

Kepala Desa Jagong, Rasma bin Rasam dijadikan tersangka dalam kasus dugaan korupsi dana perbaikan jalan ruas Cirebon-Cidahu pada tahun 2007. Kenyataan dilapangan 87 drum aspal yang digunakan untuk perbaikan jalan, 13 drum sisanya, dijual seharga Rp 7.800.000. Selain mendapatkan bantuan dari pemerintah, para terdakwa juga mendapatkan bantuan uang sebesar Rp 170.000 dari PT Pertamina Karimun Jawa. Dari hasil audit BPKP, negara dirugikan sebesar 54.000.000. Terdakwa tak sendirian, ketua panitia proyek, Ujang Sukarto dan pelaksana proyek, Mahmud juga didakwa kasus yang sama. Ketiganya dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 18 UU pemberantasan tindak pidana korupsi dengan ancaman hukuman 20 tahun penjara (Kristanti:2008).

Dapat disimpulkan dari berbagai kasus yang menyangkut kepala desa khususnya tugas dan fungsinya yang berubah alih menjadi tindak pidana maupun penyelewengan kekuasaan, perlu adanya pemahaman yang lebih tentang PP no 72 tahun 2005 tentang desa. Masyarakat juga harus ikut andil dalam mengawasi kinerja perangkat-perangkat desa dimana kepala desa harus menjalankan kewajibannya sebagai pemimpin yang baik, sebagai contoh dan panutan yang baik bagi masyarakatnya agar kedepannya kemajuan dan kesejahteraan desa dapat tercapai.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi kepala desa secara lebih terperinci khususnya di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo. Serta

penulis ingin mengetahui kendala-kendala yang dihadapi kepala desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya serta bagaimana kepala desa mengatasi masalah-masalah yang terjadi di dalam desanya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas maka dapat dirumuskan suatu permasalahan yaitu:

1. Bagaimana implementasi tugas Kepala Desa Studi Kasus di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo?
2. Bagaimana implementasi fungsi Kepala Desa studi kasus di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo?
3. Bagaimana kendala implementasi tugas dan fungsi kepala desa di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo?
4. Bagaimana solusi mengatasi kendala implementasi tugas dan fungsi kepala desa di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah di atas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan implementasi tugas kepala desa di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo.
2. Untuk mendeskripsikan implementasi fungsi kepala desa di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo.

3. Untuk menggambarkan kendala implementasi tugas dan fungsi kepala desa di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo.
4. Untuk mendeskripsikan solusi mengatasi kendala implementasi tugas dan fungsi kepala desa di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis atau Kegunaan Penelitian
 - a. Sebagai suatu karya ilmiah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan konsep mengenai implementasi tugas dan fungsi kepala desa.
 - b. Bahan kajian untuk penelitian yang relevan berikutnya.
2. Manfaat atau Kegunaan praktis
 - a. Manfaat bagi pemerintah desa

Sebagai pertimbangan dan masukan dalam hal mengambil keputusan dan tindakannya selalu mengutamakan kepentingan dan aspirasi masyarakat desa tanpa melupakan kepentingan Negara Kesatuan RI dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa.
 - b. Manfaat bagi kepala desa

Sebagai masukan dalam membangun suatu pemerintahan, seorang kepala desa harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala pemerintahan di daerah tersebut.
 - c. Manfaat bagi masyarakat

Masyarakat agar lebih mengetahui tugas dan fungsi kepala desa sebagai kepala pemerintahan yang mengurus segala bidang di desa tersebut.

d. Manfaat peneliti yang lain

Memperoleh gambaran dan pengetahuan tentang implementasi tugas dan fungsi kepala desa di Desa Gedangan Kecamatan Grogol Kabupaten Sukoharjo.

E. Daftar istilah

Daftar istilah adalah suatu penjelasan istilah-istilah yang terdapat dalam kata kunci yang ada pada judul penelitian, adapun istilah-istilah yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Desa adalah sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa (Widjaja:2003,3). Menurut PP no 72 tahun 2005, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal1). Dapat disimpulkan desa adalah kesatuan masyarakat yang menempati suatu wilayah dan memiliki batasan dengan wilayah-wilayah lain, mempunyai adat istiadat yang berlaku.
2. Kepala desa adalah penyelenggara pengurusan rumah tangga desa dan penyelenggara pemerintahan desa (Surianingrat:1985,83). Menurut PP no 72 tahun 2005, kepala desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan

desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. kepala desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Dapat disimpulkan kepala desa adalah pemimpin desa yang bertugas memimpin jalannya pemerintahan desa dan dibantu oleh pengurus pemerintah desa lainnya, kepala desa dipilih langsung oleh masyarakat desa.

3. Pemerintahan desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepala desa dan badan perwakilan desa (BPD). Pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa (Widjaja:2003,8). Menurut PP no 72 tahun 2005 merupakan penyelenggara urusan pemerintahan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dengan demikian, pemerintahan desa adalah penyelenggara urusan desa yang dilakukan oleh pamong desa dan BPD dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat.