

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan kota tersebut mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.”¹ Disebutkan pada Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah (yang selanjutnya disebut dengan UU Pememerintah Daerah) disebutkan bahwa, pengertian dari desa ialah 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.

Desa dibentuk berdasarkan kebutuhan masyarakat di daerah tertentu yang satu dengan daerah lain yang beda kulturenya. Beberapa ahli atau pakar mengemukakan dari tinjauannya masing-masing.² Desa merupakan dasar menuju suatu komunitas atau perkumpulan yang dapat mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman desa yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan dari masyarakatnya sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat, maka dalam hal ini posisi desa memiliki otonomi asli yang strategis sehingga

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1)

²Sadu Wasistono& M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, CV FokusMedia, Bandung,2006, Hlm. 7.

memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan adanya otonomi, desa yang sangat kuat akan mempengaruhi signifikansi perwujudan otonomi daerah.³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat khususnya masyarakat daerah, maka dalam hal ini dipandang perlu menyelenggarakan otonomi secara luas kepada daerah-daerah yang merupakan hak, wewenang, dan juga kewajiban daerah otonom tersebut untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan dan juga kepentingan masyarakat desa setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitannya dengan kewenangan penuh bagi desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri tersebut telah diatur didalam runtutan konstitusi secara hukum. Seperti dalam Undang-undang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa (yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Desa), dalam hal ini dijelaskan bahwasanya desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Tertuang dalam pasal 371 Undang-Undang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa :

1. Dalam daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk desa;
2. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa;

³Akbar Kurnia Wahyudi, *Desa Dan Pemerintahan Desa*, Citra Pressindo, Bandung, 2010, hlm. 9.

Untuk menyelenggarakan roda pemerintahan didalam desa, maka desa perlu adanya pemimpin. Suatu desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang merupakan bagian dari kekuasaan didalam pemerintahan desa yang secara langsung dapat berinteraksi dengan masyarakat desa tersebut. Kepala desa dipilih langsung oleh masyarakat desa setempat secara demokratis sesuai dengan asas pemilihan umum yaitu Jujur, Adil.

Pemerintah desa menjadi ujung tombak dalam penyelenggaraan sebuah negara. Seorang kepala desa wajib untuk melindungi, menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik, membela warga desa, meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, serta pengetahuan akan potensi – potensi yang dimiliki desa, serta mengayomi kehidupan penduduk desa.

Kepala desa adalah pemimpin di desa, dalam menjalankan pekerjaannya untuk mengatur otonomi desa dibantu oleh sekretaris beserta dengan para perangkat desa. Kepala desa sebagai penanggung jawab dan penyelenggara utama dalam pemerintahannya, juga pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan desa, fungsi dan peranan yang sangat penting dalam melaksanakan penyelenggaraan termasuk juga fungsi dari kepala desa itu sendiri di anggap sangatlah penting dan berpengaruh dalam proses pelaksanaan pembangunan desa.⁴

Dalam pelaksanaan otonomi desa diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang tentang Desa, yang dalam hal ini kewenangan desa meliputi kewenangan dalam

⁴B.N. Marbun, *Proses Pembangunan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2008, hlm. 40

bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan juga pemberdayaan masyarakat desa, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan juga adat istiadat dalam desa.

Seorang kepala desa dalam menjalankan fungsinya dipandang sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap berbagai pelaksanaan pembangunan, karena kepala desa adalah penggerak, penggagas serta penyelektara dan pelaksana pembangunan di desa yang dipimpinnya. Dalam sebuah proses pembangunan bukanlah hal yang mudah bahkan tidak jarang seorang kepala desa dihadapkan pada berbagai kendala dan berbagai kegagalan dalam menjalankan fungsinya sebagai kepala desa tersebut.

Berdasarkan uraian diatas maka terdapat isu hukum terkait dengan permasalahan desa yang terjadi di Desa Sumolawang Kecamatan Puri Kabupaten Mojokerto. Permasalahan tersebut dikarenakan adanya laporan pengaduan masyarakat kepada kepala desa yang tidak ditanggapi yang selanjutnya melalui surat lewat LSM GMBI (Lembaga Swadaya Masyarakat Gerakan Masyarakat Bawah Indonesia) kepada Babinkamtibmas Desa Sumolawang sebagaimana suratnya Nomor :0025/LSM-GMBI.WILTER.DVI.Non.Lit/Jatim/IX/2018 tertanggal 15 Oktober 2018 tentang selisih paham antara pihak desa dan warga setempat karena kurangnya sosialisasi dan transparansi dalam menjembatani permasalahan ditingkat desa. Adapun permasalahannya adalah tentang pembuatan dan perbaikan bangunan jalan dusun sebagai sarana prasarana jalan desa warga setempat untuk mempermudah akses jalan demi kepentingan warga serta pembangunan penahan jalan/plengsengan jalan dusun. Perencanaan yang dibuat

guna upaya pembangunan dan pengembangan desa belum berjalan sebagaimana mestinya. Berdasarkan hal yang terkait diatas penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana **Implementasi Fungsi Kepala Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Terkait Pembangunan Desa.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan yang telah dijelaskan dalam latar belakang diatas maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi fungsi kepala desa dalam pembangunan desa di desa Sumolawang, Kecamatan Puri, Kabupaten Mojokerto?
2. Faktor apa saja yang menjadi penghambat Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Desa di Desa Sumolawang, Kecamatan Puri, Kabupaten Mojokerto?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini berdasarkan pemaparan latar belakang diatas yaitu :

1. Untuk mengetahui implementasi fungsi kepala desa dalam pembangunan desa di Desa Sumolawang, Kecamatan Puri, Kabupaten Mojokerto.
2. Untuk mendapatkan kejelasan factor penghambat kepala desa dalam menjalankan fungsinya sebagai pelaksana pembangunan desa di Desa Sumolawang, Kecamatan Puri, Kabupaten Mojokerto.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan teoritis

Diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai rujukan serta bisa dijadikan suatu informasi yang akan menambah wawasan serta referensi dalam penelitian hukum lebih lanjut dan dapat memberikan sumbangsih pemikiran, juga menambah pengetahuan, dan wawasan mengenai implementasi fungsi kepala desa dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait pembangunan desa khususnya bagi konsentrasi hukum pemerintahan. Hasil dari penelitian ini diharapkan agar bisa memberikan informasi dan pemahaman mengenai hukum pemerintahan desa agar dapat dijadikan referensi untuk menambah ilmu pengetahuan.

1.4.2. Kegunaan praktis

Adapun secara praktis merupakan upaya untuk dapat memberikan wawasan dalam mengimplementasikan fungsi kepala desa dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait pembangunan desa. Serta pengembangan pengetahuan dan kemampuan. Sebagai bahan pertimbangan untuk dapat menentukan langkah yang tepat dalam upaya pembangunan desa, pengalaman serta pemikiran yang berguna bagi kalangan umum dan sebagai bahan informasi untuk berbagai pihak yang memerlukan.

1.5.Keaslian Penelitian

Analisis yang dilakukan oleh penulis ini dengan judul “Implementasi Fungsi Kepala Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terkait Upaya Pembangunan Desa Di Desa Sumolawang Kecamatan Puri Kabupaten Mojokerto”, merupakan karya penulis dan belum pernah ditulis oleh peneliti lain, namun ada beberapa peneliti lainnya yang hampir sama, hanya saja memiliki perbedaan dalam fokus pembahasan dan hasil penelitiannya. Berikut adalah hasil penelusuran penulis terkait yang dilakukan terhadap penelitian lain adalah :

Tabel 1 : Keaslian Penelitian dan Korelasinya

NO	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasinya Dengan Penelitian Ini
1	Intan Febriana Hidayati	Peran Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	Peran kepala desa dalam pelaksanaan otonomi desa yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis terutama untuk mengetahui bagaimana penerapan otonomi desa berdasarkan UU tentang Desa dan faktor yang menghambat kepala desa dalam menjalankan tugas dan kewenangan. Akan tetapi tidak dibahas lebih lanjut terkait implementasi fungsi kepala desa
2	Dian Herdiana	Urgensi Revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Perihal Pembangunan Desa	Pengaturan tentang kewenangan pembangunan desa dalam penerapan otonomi desa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis terutama dalam hal mengetahui aspek urgensi UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam aspek pembangunann desa. Akan tetapi tidak dibahas mengenai implementasi fungsi

				kepala desa menurut Undang-undang tentang Desa
3	Paramitha Rusadi	Fungsi Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Di Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan	Fokus pebahasannya terkait dengan Fungsi dari kepala desa dan hambatan yang dialami oleh kepala desa dalam pelaksanaan pembangunan.	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis untuk mengetahui bagaimana fungsi dari kepala desa. Akan tetapi di dalam penelitian tersebut tidak dibahas mengenai undang-undang yang mengatur dan implementasi kepala desa dalam menjalankan fungsinya terkait pembangunan desa.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian ialah rangkaian kegiatan ilmiah dengan pemecahan suatu kasus. Fungsi dari penelitian yakni untuk mencari kejelasan serta jawaban terhadap suatu kasus dan memberikan suatu alternatif yang memungkinkan bisa digunakan untuk pemecahan masalah. Dimana dalam suatu penelitian harus dilakukan secara sistematis dan secara objektif.⁵ Adapun Metode penelitian di gunakan bertujuan untuk mengetahui dan membahas permasalahan dengan menggunakan beberapa metode tertentu yang bersifat ilmiah . Metode penelitian tersebut yaitu:

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan Penelitian Hukum Empiris. Adapun Penelitian

⁵Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Edisi 1, Cet-1, Yogyakarta, 1998, hlm 1

hukum empiris yaitu penelitian hukum mengenai perilaku anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat.⁶ Pengertian lain dari penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang lebih mengutamakan pada kenyataan hukum di lingkungan masyarakat.⁷ Penelitian ini diambil berdasarkan data yang ada di lapangan sebagai sumber data utama, seperti wawancara dan observasi. Penelitian empiris ini dijadikan sebagai metode penelitian karena penulis melakukan penelitian mengenai Implementasi Fungsi Kepala Desa dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terkait Pembangunan Desa di Desa Sumolawang, Kecamatan Puri, Kabupaten Mojokerto.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu dengan cara menekankan penelitian dengan tujuan untuk memperoleh serta langsung melihat kenyataan hukum di masyarakat. Pendekatan ini digunakan untuk melihat aspek hukum dalam interaksi social di masyarakat. Dan sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan klarifikasi penelitian hukum ini. Selanjutnya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan cara menelaah semua

⁶Ani Purwati, “*Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*” , CV Jakad Media Publishing, Surabaya, hlm.20.

⁷Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta Kencana Prenadamedia Group, Edisi Pertama, 2012, hlm.2

peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang diambil dalam penelitian ini.

1.6.3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul pada penelitian ini, lokasi penelitian berada di Desa Sumolawang, Kecamatan Puri, Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur.

1.6.4. Data Penelitian

1. Data Primer

Adapun Data Primer yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari lokasi penelitian dan data - data yang didapatkan dari wawancara dengan narasumber terpercaya yaitu Kepala Desa, Perangkat Desa/ Kaur Pembangunan, Masyarakat, Karang Taruna yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti, terkait permasalahan yang terjadi di Desa Sumolawang Kecamatan Puri Kabupaten Mojokerto.

2. Data Sekunder

Data sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini didapatkan dari hasil studi kepustakaan atau telaah dari berbagai macam literatur dan bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah maupun materi dalam penelitian ini. Adapun data sekunder yang di gunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- 1) Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

- 2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Sebagai Pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014
- 5) Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa
- 6) Permendagri No. 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa,
- 7) Peraturan Menteri Desa Republik Indonesia No. 19 Tahun 2017 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa
- 8) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

1.6.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini digunakan untuk mengumpulkan data dari beberapa sumber. Dan disini penulis akan menggunakan dua jenis metode pengumpulan data, yaitu :

1. Wawancara

Wawancara digunakan untuk memperoleh data- data dari seseorang (responden) dengan cara berkomunikasi secara langsung mengenai penelitian yang dilakukan di desa Sumolawang, Kecamatan Puri, Kabupaten Mojokerto, Provinsi Jawa Timur. Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan pihak yang bersangkutan sebagai responden, diantaranya :

- a. Kepala Desa
- b. Perangkat Desa/ Kaur Pembangunan
- c. Masyarakat
- d. Karang Taruna

2. Studi Kepustakaan

Adapun Studi Kepustakaan adalah teknik yang digunakan untuk pengumpulan data dengan cara mengkaji atau melakukan penelaahan terhadap buku, literatur, catatan, serta berbagai macam laporan ataupun sumber kepustakaan yang berkaitan dengan isu hukum dalam penulisan ini. Penelitian ini mempelajari, menelaah dan melakukan pemeriksaan terhadap peraturan perundang- undangan yang selaras dengan isu hukum terkait penulisan ini.

1.6.6. Teknik Pengolahan Data

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam melakukan penelitian dengan melakukan analisis, dimana data tersebut dikumpulkan setelah itu akan menghasilkan suatu kesimpulan. Kemudian penulis akan menyaring dan membaca hasil dari wawancara yang telah di peroleh dari lapangan, setelah itu ditarik kesimpulan keseluruhan dari hasil wawancara tersebut.

1.6.7. Teknik Analisis Data

Analisa yang dilakukan oleh peneliti dalam melakukan penelitian ini yaitu dengan menggunakan metode analisis deskriptif. Sifat analisis deskriptif ini berfungsi untuk memberikan suatu gambaran atau mendeskripsikan subjek dan objek penelitian, melalui informasi yang telah terkumpul. Dalam hal ini penulis akan melakukan wawancara pada beberapa narasumber dan penulis akan melakukan analisis dari hasil wawancara tersebut.