

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak kebijakan otonomi daerah diberlakukan, terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem dan struktur pemerintahan daerah. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diperbaharui lagi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa dampak yang sangat luas bagi penyelenggaraan pemerintahan, perencanaan pembangunan, pengelolaan keuangan dan sistem penganggaran dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan di daerah khususnya pada tingkat pemerintahan desa. Kebijakan otonomi daerah tersebut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat pada umumnya. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, pemerintah telah mencanangkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok tanah air melalui tahap-tahap yang telah ditetapkan yaitu lima tahun. Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan pembangunan yang telah diprogramkan, perlu didukung oleh aparatur pelaksana yang mampu dan terjalinnya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Undang Undang Dasar 1945, sistem pemerintahan Indonesia dinyatakan bahwa daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi. Daerah

provinsi dibagi dalam daerah kabupaten/kota. Undang Undang mengatur daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka, menurut aturan yang akan ditetapkan Badan Perwakilan Daerah (BPD). Maka di daerah pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan (Thamrin, 2006:01).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang Uundang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemeritahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Sunarno Siswanto, 2008: 2).

Administrasi pemerintah memegang peranan yang penting karena keterlibatan pemerintah yang besar pada proses pembangunan dalam sistem administrasi. Untuk itu agar tujuan pembangunan benar-benar dapat tercapai seperti yang diharapkan, maka yang harus diperhatikan adalah adanya aparat pemerintah yang memiliki kualitas yang memadai. Kualitas tersebut selain dilandasi kemampuan dan keterampilan yang memadai juga harus disertai disiplin yang tinggi, sehingga dalam merealisasikan tujuan-tujuan nasional sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan yang ditetapkan pemerintah, dengan titik berat pembangunan perlu diarahkan pada masyarakat pedesaan karena sebagian besar penduduk Indonesia bertempat tinggal di pedesaan.

Kebijaksanaan pembangunan bagi seluruh lapisan masyarakat merupakan sasaran utama berdasarkan landasan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan demi mencapai tujuan sehingga masyarakat desa dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Pada kenyataannya tujuan pembangunan dapat tercapai apabila dimulai dari jajaran terendah yaitu pembangunan di tingkat desa (Sunarno Siswanto, 2008: 8).

Hakekat pembangunan desa bertujuan untuk memperbaiki kondisi dan taraf hidup masyarakat. Di samping itu pemerintah desa merupakan suatu strategi pembangunan yang memungkinkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dinikmati oleh rakyatnya dan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan tercapainya stabilitas keamanan wilayah yang sehat dan dinamis. Pemerintah desa sebagai alat untuk mencapai tujuan administrasi negara, berfungsi sebagai tangan panjang pemerintah dalam rangka pembangunan nasional demi tercapainya kesejahteraan rakyat yang merata di seluruh tanah air.

Oleh karena itu diperlukan aparatur pelaksana yang mampu memahami, mengkaji dan menelaah serta menyelesaikan permasalahan yang timbul, sebagai konsekuensi logis dari pada usaha penyempurnaan aparatur pemerintahan maka akan dapat menambah kemampuan aparatur pemerintah dalam melakukan fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Tingkat kemampuan dan keterampilan aparat desa belum memenuhi keinginan yang diharapkan sesuai dengan tingkat perkembangan pembangunan, pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Sesuai dengan sifat NKRI maka kedudukan desa diseragamkan dan mengidahkan keragaman keadaan desa dan adat istiadat yang

masih berlaku dengan memperhatikan hal tersebut maka desa tidak kehilangan ciri khas desa. Desa diarahkan pada usaha memperkuat kedudukan pemerintahannya agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menyelenggarakan penyelenggaraan administrasi dengan baik agar desa yang dipimpin dapat berkembang dengan baik (Kansil, 1984: 19).

Untuk menyelenggarakan administrasi desa yang efektif diperlukan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kecamatan terhadap aparatur pemerintah desa dalam bidang pemerintahan, sehingga perangkat desa dapat melakukan tugas dan kewajibannya dengan baik dalam melayani masyarakat. Hal tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 tentang Pedoman Administrasi Desa, yang menjelaskan tentang berbagai jenis pembinaan dan pengawasan. Pembinaan administrasi desa yang dijalankan adalah untuk mengembangkan sistem administrasi pemerintahan desa yang berfungsi sebagai sumber data dan informasi bagi seluruh aktifitas pemerintahan dalam pembangunan secara nasional. Untuk meningkatkan manajemen pemerintahan desa perlu dilakukan penataan administrasi agar lebih efektif dan efisien, penataan administrasi merupakan pencatatan data dan informasi dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa maka dilakukan penyempurnaan terhadap pelaksanaan administrasi. Oleh karena itu pemerintah kecamatan sangat dituntut untuk turut berperan aktif dalam usaha pembinaan dan pengawasan administrasi yang dilakukan untuk aparatur pemerintah desa, sehingga akan terwujud pelaksanaan administrasi yang tertib dan dapat mendorong pelaksanaan pemerintahan di wilayah pedesaan.

Agar desa mampu menggerakkan, mengatur, mengendalikan dan mendorong masyarakat untuk memajukan desa dengan pembangunannya dibutuhkan seorang kepala desa dan perangkat desa yang berhasil guna dan berdaya guna, profesional. Selain itu perangkat desa juga harus bersih, produktif, berwibawa, kreatif, transparan, inovatif, peka, antisipasif dan proaktif, serta juga mempunyai visi (Sondang P. Siagian, 2008: 159-163).

Selain melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan Camat juga melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintahan di atasnya untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek Perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, kewenangan lain yang dilimpahkan. Pelimpahan sebagian wewenang ini dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Eksternalitas yang dimaksud adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat internal kecamatan, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan camat. Sedangkan yang dimaksud dengan efisiensi adalah kriteria pelimpahan urusan pemerintahan dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan dilingkup kecamatan. Apabila urusan pemerintahan lebih berdayaguna ditangani oleh kecamatan, maka urusan tersebut menjadi kewenangan camat.

Sukses tidaknya pemerintahan desa sangat tergantung dengan administrasi desa. Administrasi desa dapat berjalan dengan baik apabila kualitas manusia

sebagai sumber daya insani dapat melaksanakan dengan sebaik mungkin artinya administrasi desa sangat menentukan kedudukan pemerintahan desa. Administrasi desa merupakan tolak ukur keberhasilan pemerintahan desa karena merupakan fondasi dalam memperkuat dan mengembangkan pemerintahan desa. Jadi administrasi desa merupakan prioritas utama yang harus mendapat perhatian serius oleh pemerintah khususnya pemerintah kecamatan.

Salah satu kecamatan yang berusaha untuk meningkatkan kemampuan yang dimiliki oleh perangkat desa dalam pelaksanaan administrasi desa adalah Kecamatan Puring kabupaten kebumen. Kecamatan Puring terdiri dari 23 desa dan keseluruhan desa di Kecamatan Puring termasuk klasifikasi daerah pedesaan dengan status pemeritah desa serta dipimpin oleh seorang kepala desa. Dalam menjalankan pemerintahan desa, kepala desa dibantu oleh sekertaris desa, kepala urusan, pembantu kepala urusan (kaur), kepala dusun (kadus). Kecamatan Puring disetiap desanya memiliki BPD (Badan Perwakilan Desa) dan LKMD (Lembaga Ketahana Masyarakat Desa).

Perkembangan pemerintahan yang terjadi di Kecamatan Puring Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah tidak terlalu menapakan perubahan. Adapun tugas yang harus dilaksanakan seperti, pengkoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat, upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, pelaksanaan kegiatan pembinaan ideologi negara dan kesatuan bangsa, pelaksanaan kegiatan pembinaan sosial kemasyarakatan, pelaksanaan

kegiatan pembinaan ekonomi, koperasi dan usaha kecil menengah, pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan umum, keagrariaan dan kependudukan, pelaksanaan kegiatan pembinaan pembangunan dan pengembangan partisipasi masyarakat, pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, penyelenggaraan tugas instansi pemerintahan lainnya yang berada diwilayahnya, pelaksanaan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan, pelaksanaan penyusunan program, pembinaan administrasi, ketatausahaan dan rumah tangga kecamatan, dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahannya camat dibantu oleh perangkat kecamatan. Dengan pembinaan dan pengawasan administrasi desa pemerintah kecamatan berharap dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa di Kecamatan Puring. Kecamatan Puring melakukan pembinaan dan pengawasan dalam bidang administrasi desa yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan perangkat desa, mendisiplinkan perangkat desa dalam menjalankan pemerintahan desa.

Tahun 2010 desa-desa yang ada di Kecamatan Puring dikelompokkan menjadi desa maju, desa tertinggal serta desa sangat tertinggal dengan kriteria dan persentase tertentu. Istilah tersebut saat ini tidak digunakan lagi dan Kecamatan Puring menggunakan istilah desa berkembang dan desa belum berkembang, *penentuan tersebut berdasarkan kriteria tertentu.*

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Kualitas yang dimiliki perangkat desa yang memadai, baik kemampuan maupun ketrampilan dalam bidang administrasi desa.
2. Pembangunan dapat tercapai apabila dimulai dari jajaran terendah yaitu pemerintahan desa.
3. Ketersediaan perangkat pemerintahan yang menduduki lembaga yang ada di desa.
4. Bagaimana kemampuan perangkat desa tentang cara mengolah data yang tersedia guna kemajuan desa.
5. Pelaksanaan administrasi desa dibutuhkan perangkat desa yang berwibawa, kreatif, transparan, peka dan proaktif.
6. Keberhasilan administrasi desa menjadi tolak ukur keberhasilan pemerintahan desa karean administrasi desa merupakan fondasi dalam memperkuat dan mengembangkan pemerintahan desa.
7. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan administrasi desa yang dilakukan oleh kecamatan.
8. Pola kerja yang masih kurang disiplin, baik yang berkaitan dengan tertib administrasi maupun pelaporannya.
9. Belum tertibnya pelaporan administrasi desa kepada pemerintah kecamatan.

C. Batasan Masalah

Mengacu pada pembatasan masalah di atas, masalah yang dikaji dibatasi mengenai bagaimana upaya Pemerintah Kecamatan Puring Kabupaten Kebumen dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan administrasi desa. Untuk itu diperlukan penelitian lebih lanjut tentang pembinaan dan pengawasan pelaksanaan administrasi desa agar dapat menemukan praktek terbaiknya dan dapat diterapkan pada kecamatan lain.

D. Rumusan Masalah

Dilihat dari batasan masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya yang dilakukan Pemerintahan Kecamatan Puring Kabupaten Kebumen dalam pembinaan dan pengawasan administrasi desa.
2. Bagaimana pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kecamatan.
3. Hambatan seperti apa yang dihadapi pemerintah kecamatan dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan administrasi.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana upaya yang dilakukan Pemerintahan Kecamatan Puring Kabupaten Kebumen dalam pembinaan dan mengawasi administrasi desa.

2. Mendeskripsikan hambatan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan administrasi desa.

F. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah khasanah ilmu dan pengembangan pengetahuan pada rumpun mata kuliah hukum khususnya Hukum Administrasi Negara. Selain itu diharapkan juga bisa dijadikan bahan rujukan bagi penelitian sejenis yang akan dilakukan dikemudian hari.

2. Manfaat Praktis

Sebagai masukan dan informasi bagi masyarakat serta pemerintah desa khususnya di Kecamatan Puring Kabupaten Kebumen dalam melaksanakan penyelenggaraan administrasi desa. Penelitian ini juga diharapkan dapat meningkatkan kemampuan aparatur desa demi kemajuan desa.

G. Batasan Pengertian

1. Administrasi desa yang dimaksud dalam penelitian ini adalah administrasi dalam arti sempit yaitu kegiatan yang meliputi : catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan ketik-mengetik agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.
2. Pembinaan Administrasi Desa adalah kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka menyempurnakan dan memperbaiki penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa agar berjalan

secara efektif dan efisien untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam mencapai tujuan.

3. Upaya Pemerintah Kecamatan adalah usaha yang dilakukan oleh pemerintah kecamatan dengan segala daya yang dimiliki dalam rangka menyempurnakan dan memperbaiki administrasi desa untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
4. Pembinaan adalah usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan agar berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana yang ditetapkan.
5. Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin berjalannya pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan yang ada.