

BAB III

PERAN KEPALA DESA DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI DAN HUKUM

Dalam bab ini penulis mengemukakan tentang peranan yang dilakukan oleh Kepala Desa atau Lurah Desa, Desa Timbulharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul dalam Pembangunan dibidang politik dan hukum bersama-sama perangkat-perangkat desa yang ikut membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Lurah Desa. Lurah Desa mempunyai peranan yang sangat penting karena keberhasilan dari suatu pembangunan ditentukan juga oleh sejauh mana peran Lurah Desa dalam mengkoordinir dan merealisasikan pemikirannya sebagai seorang pemimpin.

Penyelenggaraan berbagai kegiatan dan urusan didesa agar mengarah ke tujuan-tujuan yang telah direncanakan memerlukan peranan untuk dapat mengkoordinasikan berbagai urusan yang sangat kompleks. Faktor kepemimpinan sangat berpengaruh. Keberhasilan kegiatan yang beraneka ragam untuk mewujudkan serta meningkatkan pelayanan masyarakat menjadi beban bagi pemimpin desa yang bersangkutan. Keputusan-keputusan sebagai strategi dalam menjalankan kepemimpinannya sangat berpengaruh bagi terselenggaranya roda pemerintahan. Selain faktor kepemimpinan, faktor politik dan sistem hukum atau aturan-aturan yang berlaku merupakan hal-hal yang mendukung bagi terselenggaranya roda pemerintahan. Peran Kepala Desa atau Lurah Desa yang tidak optimal dan terbatasnya SDMnya merupakan kendala kecil bila dibandingkan dengan luasnya ruang lingkup pembangunan maupun kegiatan-

kegiatan rutin yang harus dijalankan Pemerintah Desa. Hal ini mendorong seorang Lurah Desa untuk mengelola situasi politik dan sistem aturan sedemikian rupa sehingga tercipta suatu peran Lurah Desa yang optimal dan bernilai positif bagi masyarakat.

Terciptanya administrasi dan sistem aturan yang baik merupakan tanggung jawab Pemerintah Desa yakni Lurah Desa bersama-sama perangkat desa lainnya. Setiap menjelang awal tahun anggaran Lurah Desa harus sudah mempersiapkan rencana kegiatan sehingga dapat digunakan sebagai acuan dalam kegiatan selanjutnya.

Adapun pada pembahasan ini akan digunakan 3 (tiga) macam tugas dan fungsi seorang Lurah sebagai acuannya . Ketiga hal ini merupakan bagian-bagian utama dalam menganalisis peranan Lurah Desa dalam pembangunan administrasi dan hukum, ketiga tugas dan fungsi tersebut adalah :

1. Penyelenggaraan teknis administrasi dan pemerintahan
2. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan
3. Pembuatan Peraturan Desa.

A. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan.

1. Analisa Pelaksanaan Tugas oleh Lurah Desa Antara Tahun 2004 sampai dengan 2008.

Pelaksanaan tugas oleh Lurah Desa dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2008 yang dilaksanakan di desa Timbulharjo yang didukung oleh adanya kerjasama antara Kepala Desa/Lurah, BPD serta perangkat

Pemerintah Desa telah menunjukkan kenyataan terhadap keberhasilan dalam pelaksanaan pembangunan desa khususnya bidang administrasi dan hukum.

Pada bab-bab sebelumnya telah dijelaskan tentang tugas-tugas seorang Lurah Desa. Demikian pula Lurah Desa Timbulharjo mempunyai tanggung jawab melaksanakan tugas-tugas sebagai berikut :

1. Pelaksanaan teknis administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
2. Penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
3. Pelaksanaan pembinaan terhadap Lembaga Kemasyarakatan Desa.
4. Pembuatan peraturan desa bersama-sama BPD.
5. Penyusunan rencana pembangunan desa.
6. Pengkoordinasian penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
7. Pelaksanaan kerjasama dengan pihak lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku..

Menurut penuturan Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Timbulharjo Sewon Bantul, mengemukakan tentang dedikasi dan semangat kerja yang telah dilakukan oleh Lurah Desa Timbulharjo sejak tahun 2004 hingga tahun 2008 sangat bagus. Hal tersebut dibuktikan dengan komitmen Kepala Desa Timbulharjo menjalankan tugas sehari-harinya. R. Zabidi F.A selalu hadir lebih awal dibanding para staf-stafnya

kecuali beliaunya ada kewajiban lain yang tidak bisa ditinggalkan, semisal ada undangan dari pemerintah di atasnya, ketika malam hari pun Kepala Desa Timbulharjo tidak segan-segan datang ke Balai Desa jika ada hajatan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa. Dicontohkan oleh bapak yang selalu ramah dengan orang lain adalah ketika di Desa Timbulharjo ada momentum Pemilu, bapak Lurah Desa selalu datang untuk memberikan sumbangsih baik yang bewujud materi maupun immateri kepada PPSnya atau Panitia Pemungutan Suara.³¹

Pembangunan administrasi dan hukum ini berkaitan erat dengan tugas dan wewenang kepala bagian umum dan kepala bagian pemerintahan. Seksi pemerintahan mempunyai tugas menyelenggarakan fasilitasi dan pembinaan administrasi desa, administrasi kependudukan, administrasi pertanahan, ketentraman dan ketertiban umum serta melaksanakan kegiatan dibidang pemerintahan lainnya. Untuk itu, berdasarkan pengamatan penulis di kantor Pemerintah Desa Timbulharjo, Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul penulis akan memaparkan terlebih dahulu tentang tugas yang harus dilaksanakan oleh bagian pemerintahan dan bagian umum.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa (BPD) Pemerintah Desa Timbulharjo dapat diketahui pelaksanaan tugas oleh Lurah Desa dalam menyelenggarakan administrasi dan pelayanannya kepada masyarakat dijalankan dengan sebaik mungkin

³¹ Wawancara dengan Drs. Badawi, Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 18 Januari 2009

meski terkadang ada kendala dan hambatan yang menyebabkan pelayanan administrasi tersebut kurang bisa memuaskan konsumen atau masyarakat.

Kendala-kendala tersebut adalah :

- 1) Keterbatasan Sumber Daya Manusia Kepala Desa yang menyebabkan adanya sistem pelayanan yang kurang terkoordinir. Dicontohkannya ketika Kepala Desa menangani masalah administrasi berkaitan dengan pembuatan surat pengantar pembuatan KTP yang berbelit-belit dan proses jadinya membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Pelayanan jasa pembuatan surat pengantar Kartu Tanda Penduduk di Timbulharjo yang masih menggunakan manual sebagai cara pengarsipannya; semisal penomoran agenda administrasi sesuai proses yang dilakukan oleh pengguna-pengguna jasa. Penomoran agenda ini masih menggunakan buku tulis sebagai Buku Agenda sehingga kurang rapi dan tidak terarsip dengan baik. Namun demikian Lurah Desa Timbulharjo sendiri memiliki keterbatasan SDM karena tidak menguasai tentang cara penggunaan komputer "*Gaptek*" tersebut tidak bisa memberikan contoh administrasi yang profesional atau komputerisasi.
- 2) Kurangnya perhatian Lurah Desa terhadap kesejahteraan Perangkat Desa dan Stafnya sehingga menyebabkan semangat dan komitmen kerja atau pelayanan yang diberikan menjadi lamban. Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Timbulharjo ketika ditemui di rumah tinggalnya Ngasem, Timbulharjo, Sewon, Bantul menjelaskan selama

ini banyak perangkat desa yang sehari-hari datang terlambat/siang ke kantor desa. Ketika kebiasaan terlambat mereka ditegur justru banyak perangkat desa yang mengeluh akan kesejahteraan mereka yang masih minim sehingga mereka enggan untuk datang lebih awal/pagi.

- 3) Kultur atau budaya kepemimpinan Lurah Desa masih terbawa oleh budaya yang mengakar dalam dirinya yaitu budaya santri sehingga cara mengatur seorang atasan kepada bawahan cenderung meniru cara mengatur seorang kyai kepada santrinya. Padahal hal ini tidak tepat dengan kondisi yang ada dalam lingkungan Pemerintah Desa Timbulharjo.
- 4) Lurah Desa belum mampu mensikronkan semua potensi yang dimiliki Pemerintah Desa, misal Jumlah stafnya banyak, sarana dan prasarana, kekayaan desa dan lain sebagainya. Sebagai contoh Pemerintah Desa memiliki potensi dari jumlah perangkat dan dukuh yang banyak serta memiliki potensi berupa alat untuk memberikan pelayanan administrasi yakni komputer. Namun hingga akhir tahun 2008 kapal desa belum mampu mengkoordinasikan kedua potensi tersebut, terbukti perangkat desa yang bisa mengoperasikan komputer tersebut sangat sedikit sehingga pelayanan administrasi yang diberikan sering secara manual. Dalam hal ini Kepala Desa belum pernah berupaya mengadakan pelatihan TI khususnya komputer bagi para perangkat dan dukuh.³²

³² Wawancara dengan Bapak DRS. Badawi, Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 11 Maret 2006

Menurut hasil wawancara dengan salah seorang tokoh masyarakat di wilayah Timbulharjo dapat diketahui bahwa Pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh Lurah Desa periode ini dinilai sudah baik karena telah bisa merubah sistem pelayanan administrasi yang lebih efektif dan efisien jika dibandingkan dengan pelayanan yang dilakukan sebelum-sebelumnya. Dicontohkannya adanya Unit Pelayanan Satu Atap yang sudah berjalan. Masyarakat merasakan adanya kemudahan menerima pelayanan oleh Pemerintah Desa karena tinggal memasukkan berkas-berkas persyaratan administrasi dan menunggunya hingga selesai. Tidak seperti waktu-waktu sebelumnya yang harus pindah dari satu meja ke meja yang lain, kesana-kemari bagai bola *pingpong*.³³

Sementara itu dilihat dari kacamata tanggung jawabnya selaku Kepala Desa atau Lurah Timbulharjo. Lurah Desa Timbulharjo ini termasuk orang yang telah melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik dan *akuntabilitas* tinggi. Hal tersebut dapat dilihat dalam keseharian Lurah Desa Timbulharjo untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahannya. Kepala Desa Timbulharjo berusaha memberikan motivasi dan perbaikan terhadap kinerja staf-stafnya, jika ada permasalahan yang tidak dapat diselesaikan ditingkat Kepala Bagian maka Kepala Desa Timbulharjo turun tangan secara langsung. Semisal ketika Tim 17 Paguyuban Warga Pasar Gabusan berusaha melakukan *Sertifikasi* tanah kas diarea Pasar Tegalrejo Gabusan, pada waktu itu

³³ Wawancara dengan Bapak DRS. Dasuki, Tokoh Agama Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

bapak Dahono selaku Kepala Bagian Ekonomi dan Pembangunan tidak bisa menyelesaikan sendiri permasalahan tersebut maka Kepala Desa didampingi bapak Nawawi, BA dan Kepala Bagian Ekonomi dan Pembangunannya menemui langsung Tim tersebut dan memusyawarahkan bersama hingga Tim 17 tersebut merasa puas dan *legowo* dengan keputusan Pemerintah Desa.³⁴

Namun demikian namanya juga manusia biasa tentunya ada kelemahan dan kelebihan masing-masing. Menurut penuturan yang disampaikan salah seorang tokoh masyarakat Desa Timbulharjo bahwa Lurah Desa Timbulharjo memiliki kelemahan pada kemampuan dan pengetahuannya tentang penyelenggaraan pemerintahannya. Kepala Desa Timbulharjo yang hanya lulusan Sekolah Menengah Umum ini dinilai kurang menguasai pengetahuan tentang administrasi dan pemerintahan tetapi hanya memiliki kemampuan tentang agama.³⁵

2. Analisa Kesesuaian Tugas dan Tanggung Jawab Yang Dilaksanakan Lurah Desa.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang anggota Badan Perwakilan Desa dapat diketahui bahwa pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh Lurah Desa sudah sesuai bahkan dengan menggunakan prosedur atau mekanisme yang selama tahun 2004-2008 sudah digunakan. Pelaksanaan tugas oleh Kepala Desa juga telah diatur dengan Peraturan

³⁴ Wawancara dengan H. Sumardi, Kepala Bagian Keuangan Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 6 Januari 2009

³⁵ Wawancara dengan Bapak DRS. Dasuki, Tokoh Agama Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

Daerah tentang Tugas Pokok dan Fungsi. Bahkan dari sudut pandang pertanggung jawaban dari tugas yang dilaksanakannya, Lurah Desa di desa Timbulharjo mempunyai kewajiban memberikan laporan kepada Bupati sesuai dengan Surat Edaran No. 141 Tahun 2005 tentang Laporan Pertanggung jawaban Lurah/Kepala Desa kepada Bupati.³⁶

Hal tersebut juga didukung oleh keterangan dari Lurah Desa Timbulharjo sendiri yang menyatakan bahwa sejak beliau menjabat menjadi lurah, telah berusaha menjalankan wewenang dan tanggung jawabnya sebagai seorang Lurah Desa sehingga tercipta kesesuaian tugas yang dilaksanakannya termasuk dalam melaksanakan administrasi pelayanan kepada masyarakat Timbulharjo pada khususnya dan masyarakat lainnya yang berkaitan dengan urusan di wilayahnya.³⁷

Adapun prosedur pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Timbulharjo sejak tahun 2004 hingga tahun 2008 tidak ada perubahan. Prosedurnya adalah sebagai berikut : Surat-surat yang masuk langsung ke bagian umum, dari bagian umum didisposisikan kepada Lurah Desa kemudian surat tersebut diproses oleh kepala bagian (kepala urusan) tertentu sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi atau TUPOKSInya masing-masing kepala urusan (Kaur), yang didasarkan pada keperluan surat menyurat yang masuk tersebut. Sebagai contoh Surat Wesel diproses ke atau oleh Kaur Kesra, berkait pengelolaan pasar desa maka Kaur

³⁶ Wawancara dengan Bapak Nawawi, BA, Kepala Bagian umum Pemerintah Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

³⁷ Wawancara dengan Bapak Nawawi, BA, Kepala Urusan Sosial Pemerintah Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

Pembangunan yang memproses, Surat yang berkait dengan SK (Surat Keputusan) diproses oleh Carik/Sekretaris Desa, Sertifikasi ke Kaur Pemerintahan dan seterusnya.³⁸

Sementara itu, berbeda menurut penuturan tokoh masyarakat di wilayah tersebut bahwa Lurah Desa sampai dengan tahun 2008 memang telah melaksanakan tugasnya sebagai Lurah Desa tetapi kadang pelayanan yang diberikan kurang bisa maksimal karena keterbatasan sumber daya manusia(SDM) perangkat desa dan sarana prasarana yang ada. Sebagai contoh, upaya untuk menciptakan ketertiban kepada staf-staf Lurah Desa untuk datang pagi atau jam kantor merupakan tanggung jawab Lurah Desa selaku pimpinan. Padahal jika dilihat dari sisi tanggung jawab seorang Lurah Desa maka upaya tersebut hasilnya hingga kini masih nihil. Atau dengan kata lain belum ada kesesuaian tugas yang telah dilaksanakan Lurah Desa dari tahun 2004 hingga tahun 2008 jika dibanding dengan tanggung jawabnya.³⁹

B. Penyelenggaraan teknis administrasi pemerintahan

1. Upaya Kepala Desa Menciptakan Sarana dan Prasarana Administrasi

Sarana dan prasarana administrasi dalam sebuah pelayanan sangatlah penting dalam pelayanan pelayanan kepada konsumen. Termasuk pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Desa Timbulharjo,

³⁸ Wawancara dengan Bapak Nawawi, BA, Kepala Urusan Sosial Pemerintah Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

³⁹ Wawancara dengan Bapak DRS. Dasuki, Tokoh Agama Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

sarana dan prasarana merupakan bagian yang penting agar tercipta pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa pelayanan tersebut. Untuk upaya yang satu ini, peran yang dilakukan oleh Lurah Desa masih minim sekali karena sejak kepemimpinan Lurah Desa yang ini sarana dan prasarana yang ada masih belum ada peningkatan bahkan mengalami penurunan. Bahkan menurut hasil wawancara penulis dengan salah satu sumber menerangkan bahwa pernah terjadi pemilihan kepala dusun/dukuh Sewon tetapi panitia pemilihannya harus mengontrak sebuah rumah pribadi sebagai sarana perkantorannya.⁴⁰

Fenomena tersebut juga dibenarkan oleh salah seorang sumber yang dimintai keterangan oleh penulis. "Sarana dan prasarana di Desa Timbulharjo sejak Den Zabid dilantik hingga tahun 2008 tidak ada peningkatan justru mengalami kemunduran. Penurunan/kemunduran dari sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Pemerintah Desa Timbulharjo sangat terlihat setelah adanya Gempa Bumi 27 Mei 2006. Tiga Gedung utama yang dimiliki oleh Pemerintah Desa ketika terjadi gempa mengalami kerusakan berat. Hingga kini masih ada 1 (satu) gedung/gedung tengah belum ada rehabilitasi dan sampai saat ini belum dipakai lagi. Disamping itu, banyak pula meja dan kursi yang hancur akibat gempa 2006 namun hingga kini upaya Kepala Desa untuk pengadaannya belum optimal. Terbukti dari tahun ke tahun jumlahnya berkurang apalagi pada tahun 2007 dan 2008. Tiap tahun memang ada

⁴⁰ Wawancara dengan Bapak Nawawi, BA, Kepala Urusan Sosial Pemerintah Desa Timbulharjo Sewon Bantul 16 Januari 2009

anggaran tetapi Cuma untuk pemeliharaan fasilitas yang telah ada semisal perkantoran. Perubahan yang ada dan bisa dilihat ialah pada tata ruang maupun alur pelayanan yang diberikan lebih efektif karena sekarang ada kecenderungan pelayanan diberikan di satu ruangan tertentu dan tergantung dengan keperluan atau isi pokok surat yang akan diproses. Misalnya KTPnisasi diruang UPTSA, surat pernikahan diruang Kaur Kesra, Sertifikasi tanah/jual beli maka di ruangan kabag pertanahan, dan lain sebagainya”.⁴¹ Hal ini juga didukung oleh hasil wawancara dengan Tokoh Masyarakat setempat yaitu DRS. Dasuki selaku Ketua Pimpinan Ranting Muhammadiyah Timbulharjo Periode 2004 “Sarana dan prasarana yang dimiliki desa Timbulharjo sejak dahulu sepertinya tidak ada perubahan dan fasilitas yang ada baik perkantoran maupun fasilitas yang lain hanya itu-itu saja. Apalagi pasca gempa dibulan mei 2006 mengalami penurunan drastis”.⁴²

Oleh karena itu, mengenai upaya Lurah Desa dalam mengupayakan sarana dan prasarana pelayanan di desa Timbulharjo belum bisa optimal dan masih perlu pembenahan apalagi saat ini masyarakat sangat memerlukan sistem pelayanan yang cepat dan memuaskan. Padahal semua itu bisa tercapai apabila didukung oleh sarana dan prasarana yang mendukung disamping juga peningkatan SDM

⁴¹ Wawancara dengan Bapak DRS. Badawi, Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 18 Januari 2009

⁴² Wawancara dengan Bapak DRS. Dasuki, Tokoh Agama Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

pemberi pelayanan juga harus ditingkatkan sebagai penyeimbang perkembangan sarana dan prasarana yang ada.

2. Upaya Kepala Desa Menciptakan administrasi yang cepat dan memuaskan

Usaha yang dilakukan untuk mencapai efektifitas pelayanan agar tercipta pelayanan administrasi yang cepat dan memuaskan masyarakat juga harus didukung oleh orang-orang yang mempunyai peran penting dalam tugasnya dan mempunyai pengaruh terhadap orang lain, untuk membangun team kerja yang harmonis sehingga dapat dicapai sasaran organisasi (Pemerintah Desa) secara efektif. Tentu saja, untuk itu peran dan pengaruhnya harus didukung dengan kemampuan yang sesuai dengan jabatan yang dipegangnya.

Jika ada koordinasi dalam usaha untuk mencapai tujuan organisasi dalam hal ini pelaksanaan tugas oleh Kepala Desa. Agar bisa mencapai hal tersebut upaya-upaya yang secermat-cermatnya, pelaksanaan dan evaluasi yang sebaik-baiknya. Upaya-upaya yang dilakukan baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi tidak pernah lepas dari faktor manusia atau faktor aparat yang menangani permasalahan. Baik yang berkedudukan sebagai pemimpin maupun pelaksana atau bawahan, antara keduanya harus ada kerjasama dan penyinkronan secara baik yang dilakukan melalui koordinasi dengan sarana komunikasi antar individu yang harmonis dan komunikatif.

Pemimpin yang berkedudukan sebagai pengkoordinir rangkaian aktivitas didalam organisasi harus memperhatikan faktor komunikasi antar individu yang tercipta, karena faktor manusia atau faktor komunikasi dan faktor kemampuan aparat sangat menunjang kelancaran koordinasi dan upaya yang dilakukan. Dalam hal ini juga mempengaruhi keberhasilan kerja untuk menuju suatu efektivitas organisasi yang semaksimal mungkin dan dapat memperlancar proses kegiatan yang dikoordinir, karena semua aparat tahu apa yang harus di kerjakan khususnya pemimpin atau Lurah Desa. Jadi semakin tinggi kemampuan dalam memimpin dan semakin banyak upaya yang dilakukan maka akan lebih banyak tercipta administrasi yang cepat dan tentunya memuaskan konsumen/masyarakat. Berdasarkan hasil dari penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa upaya yang dilakukan oleh Lurah Desa agar tercipta administrasi yang cepat dan memuaskan

Berdasarkan wawancara dapat diketahui bahwa Lurah Desa melakukan upaya-upaya sebagai berikut :

1) Menciptakan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA).

Upaya ini dilakukan dengan cara membuat sebuah alur pelayanan yang memudahkan konsumen atau masyarakat. Yaitu konsumen yang membutuhkan pelayanan tinggal menyerahkan berkas-berkas atau syarat administrasi secara tertulis untuk mendapatkan pelayanan kepada salah satu petugas di salah satu ruang pelayanan dan konsumen tinggal menunggu proses pelayanan yang dilakukan hingga

selesai tanpa harus pindah ke petugas lain ataupun ruangan lain. Namun lain halnya dengan pelayanan yang dilakukan sebelum adanya UPTSA ini. Pelayanan yang dilakukan oleh aparat desa Timbulharjo cenderung berbelit-belit dan menyulitkan masyarakat pengguna layanan Pemerintah Desa Timbulharjo.

Beberapa jenis pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Timbulharjo melalui UPTSA ini:

1. Pembuatan KTP atau Kartu Tanda Penduduk
 2. Pembuatan dan atau perubahan Kartu Keluarga/C1
 3. Surat pengantar untuk pernikahan
 4. Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM)
 5. Surat Keterangan lainnya
- 2) Lurah Desa memberikan masukan-masukan kepada semua kabag bahwa didalam membuat suatu kebijakan yang mengarah pada kemudahan pelayanan administrasi pada masyarakat maka masing-masing kabag diwajibkan untuk saling berkoordinasi dahulu agar kebijakan yang muncul nantinya bisa sejalan dengan semua bidang pelayanan. Setelah itu barulah rencana kebijakan itu boleh dikoordinasikan dengan Kepala Desa ataupun konsultasi dengan BPD dan tokoh masyarakat.
- 3) Rapat koordinasi antara Lurah Desa dengan kabag-kabag, perangkat desa dan kepala dusun sering diadakan. Hampir setiap hari senin pukul 10.00 WIB Kepala Desa Timbulharjo melakukan koordinasi

dengan para staf-stafnya dan juga kepala dusun se-Timbulharjo. Koordinasi ini dilakukan agar ada rencana dan strategi pelayanan yang memuaskan bagi konsumen atau sebagai sarana evaluasi untuk memantau perkembangan pelayanan yang telah berlangsung sebelumnya. Disamping itu koordinasi ini dilakukan upaya ini juga bertujuan untuk menciptakan hubungan yang harmonis diantara semua pamong desa. Menampung aspirasi dari masyarakat lewat dukuh. Tentang upaya ini, Lurah Desa menerima laporan mengenai masukan-masukan atau keinginan warga terutama berkait dengan pelayanan administrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Desa. Proses pelaporan ini dilakukan lewat para kepala dukuh kemudian setelah laporan tersebut sudah diterima Kepala Desa secepatnya ditindak lanjuti. Kebijakan yang diambil Lurah Desa dalam rangka menindak lanjuti aspirasi dari masyarakat tersebut dilakukan dengan terlebih dahulu meminta pendapat dari para kabag, dukuh-dukuh juga tokoh masyarakat. Namun demikian upaya ini juga dilakukan agar tercipta hubungan vertikal yang baik antara Pemerintah Desa dengan warga masyarakat.

- 4) Selain itu untuk menciptakan administrasi yang cepat dan memuaskan Lurah Desa juga senantiasa memberikan sanksi kepada pamong desa yang teledor atau berbuat salah pada saat bekerja. Sanksi-sanksi tersebut melalui beberapa tahapan. Pertama, sanksi tersebut berupa teguran lisan, yang kedua dengan cara memberikan teguran atau

peringatan tertulis, hal ini dilakukan selama 3 kali. Seperti halnya yang telah dilakukan terhadap Kadus dusun Gabusan yang selama ini dirasa tidak bisa memberikan pelayanan dan pengayoman terhadap masyarakatnya semisal ketika ada seorang warga yang hendak minta legalitas atau surat pengantar kepadanya maka yang ditemui adalah kedongkolan karena kepala dusun sedang melakukan aktifitas negatif(berjudi) diluar sehingga sulit ditemui baik dirumah maupun kantor Kalurahan. Implikasi dari perilaku tersebut menyebabkan pelayanan administrasi yang dibutuhkan oleh warga Gabusan menjadi lambat dan lama. Mensikapi perilaku kepala dusun yang dianggap telah meresahkan warga Gabusan ini maka Kepala Desa telah menindaklanjutinya dengan prosedur yang telah dibuat. Kepala Desa Timbulharjo memberikan teguran lisan, Teguran tertulis hingga 3 (tiga) kali. Karena proses tersebut masih belum menuai hasil seperti yang diharapkan maka Kepala Desa melaporkannya kepada birokrasi yang diatasnya yaitu kepada Camat.⁴³

Sedangkan menurut penuturan mantan Ketua Pimpinan Ranting Muhammadiyah Tahun 2004 Desa Timbulharjo, bahwa upaya yang dilakukan oleh Kepala Desa dalam menciptakan sistem administrasi yang cepat dan memuaskan belum bisa optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan masih banyaknya anggota masyarakat yang memilih menggunakan jasa orang lain baik personal misalnya

⁴³ Wawancara dengan Bapak DRS. Badawi, Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 18 Januari 2009

kepala dukuh masing-masing, perangkat desa maupun suatu lembaga misalnya Biro hukum terutama ketika harus menyelesaikan administrasi yang berkait dengan pertanahan.⁴⁴

C. Pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa

1. Tanggapan Kepala Desa Terhadap Para Pelanggar Peraturan dan

Berdasarkan wawancara dengan bapak DRS. Badawi sebagai ketua komisi B Badan Perwakilan Desa Timbulhajo di tempat tinggalnya Ngasem, Timbulharjo, Sewon, Bantul 55186 mengatakan bahwa respon Kepala Desa terhadap pelanggaran ataupun kesalahan yang dilakukan oleh bawahannya ketika memberikan pelayanan terhadap konsumen tidak tegas meskipun secara teori Lurah Desa sudah memiliki prosedur dalam menanggapi kesalahan yang dilakukan oleh bawahan-bawahannya. Menurutnya, Lurah Desa dalam menanggapi pelanggaran peraturan dan kesalahan yang dilakukan oleh perangkat-perangkat desa apalagi pada saat bertugas lebih banyak memakai teguran lisan. Hal ini sering dilakukan dan berulang-ulang sehingga efek pelaku kesalahan pun cenderung lebih santai atau dalam bahasa jawa “Nyepeleke”.⁴⁵

Sedangkan dari wawancara dengan R. Zabidi F.A ketika ditemui di rumahnya Dobalan, Timbulharjo, Sewon, Bantul menjelaskan bahwa prosedur yang dilakukannya dalam menanggapi perangkat desa baik dari

⁴⁴ Wawancara dengan Bapak DRS. Dasuki, Tokoh Agama Desa Timbulharjo, Sewon Bantul, 16 Januari 2009

⁴⁵ Wawancara dengan Bapak DRS. Badawi, Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 18 Januari 2009

sekretaris desa, kepala urusan, staf maupun kepala dukuh dilakukan dengan langkah-langkah yang jelas, langkah-langkah tersebut adalah :

1. Teguran secara lisan
2. Tertulis atau Surat Peringatan I
3. Tertulis atau Surat Peringatan II
4. Tertulis atau Surat Peringatan III
5. Melaporkan pada atasan atau camat⁴⁶

2. Analisa Terhadap Peran Kepala Desa Dalam Pembuatan Peraturan Desa Pada Tahun 2004 sampai dengan 2008.

Berdasarkan wawancara dapat diketahui bahwa peranan Kepala Desa pada rentan waktu ini dalam membuat dan memberlakukan produk-produk hukumnya diwilayah Pemerintahan Desa, desa Timbulharjo secara umum diterbitkan dua jenis peraturan tertulis. Pertama, Surat Keputusan Lurah yaitu produk hukum yang dibuat oleh seorang lurah berkaitan dengan kegiatan yang berlaku dengan tenggang waktu yang terbatas dan/atau mendesak untuk dilaksanakan, misal SK Lurah tentang progam kerja, SK Lurah tentang pembentukan suatu kepanitiaan kegiatan di desa Timbulharjo. Bentuk produk hukum yang ini hanya berupa Surat Keputusan atau tidak berupa Peraturan Desa/PerDes. Sedang yang kedua adalah Surat Keputusan Desa yaitu Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Lurah atau Pemerintah Desa Timbulharjo untuk mengatur hal-hal

⁴⁶ Wawancara dengan Bapak R. Zabidi FA, Kepala Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 6 Januari 2009

yang menyangkut kepentingan desa atau kegiatannya berlangsung kontinyu dan lama, misal SK Desa tentang pengelolaan Pasar TEGAL REJO Gabusan dan Pasar Kepek. Produk hukum yang kedua ini biasanya diimplementasikan dalam bentuk Perdes.⁴⁷ Beberapa Perdes yang telah dibuat oleh Lurah Desa antara tahun 2004 hingga tahun 2008 adalah sebagai berikut :⁴⁸

- 1). PerDes No. I Tahun 2004 Tentang Pembebasan/Pelepasan tanah kas desa Timbulharjo sebagai ganti tanah milik BPR Mataram
- 2). Perdes No. 2 Tahun 2004 tentang Pembebasan/Pelepasan tanah kas desa sebagai ganti tanah milik Pujo Utomo.
- 3). Perdes No. 1/TBH/2004 Tentang Progam Kerja Tahunan Desa Tahun 2004
- 4). Perdes No. 2/TBH/2004 Tentang Pendapatan Asli Desa Yang Sah Tahun 2004
- 5). Perdes No. 3/TBH/2004 Tentang Pungutan Desa Tahun 2004
- 6). Perdes No. 4/TBH/2004 Tentang APBDES/Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tahun 20004
- 7). Perdes No. 1/TBH/2005 Tentang Progam Kerja Tahunan Desa Tahun 2005
- 8). Perdes No. 2/TBH/2005 Tentang Sumber-sumber Pendapatan Desa Tahun 2005

⁴⁷ Wawancara dengan Bapak R. Zabidi FA, Kepala Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 6 Januari 2009

⁴⁸ Wawancara dengan H. Sumardi, Kepala Bagian Keuangan Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 6 Januari 2009

- 9). Perdes No. 3/TBH/2005 Tentang Pendapatan Asli Desa Yang Sah Tahun 2005
- 10). Perdes No. 4/TBH/2005 Tentang PBDES/Pendapatan Dan Belanja Desa Tahun 2005
- 11). Perdes No. 1/TBH/2006 Tentang Progam Kerja Tahunan Desa Tahun 2006
- 12). Perdes No. 2/TBH/2006 Tentang Sumber-sumber Pendapatan Desa Tahun 2006
- 13). Perdes No. 3/TBH/2006 Tentang Pendapatan Asli Desa Yang Sah Tahun 2006
- 14). Perdes No. 4/TBH/2006 Tentang PBDES/Pendapatan Dan Belanja Desa Tahun 2006
- 15). Perdes No. 1/TBH/2007 Tentang Progam Kerja Tahunan Desa Tahun 2007
- 16). Perdes No. 2/TBH/2007 Tentang Sumber-sumber Pendapatan Desa Tahun 2007
- 17). Perdes No. 3/TBH/2007 Tentang Pendapatan Asli Desa Yang Sah Tahun 2007
- 18). Perdes No. 4/TBH/2007 Tentang PBDES/Pendapatan Dan Belanja Desa Tahun 2007
- 19). Perdes No. 6/TBH/2007 Tentang Penyewaan tanah kas desa untuk kerajinan mebel

- 20). Perdes No. 1/TBH/2008 Tentang Progam Kerja Tahunan Desa Tahun 2008
- 21). Perdes No. 2/TBH/2008 Tentang Sumber-sumber Pendapatan Desa Tahun 2008
- 22). Perdes No. 3/TBH/2008 Tentang Pendapatan Asli Desa Yang Sah Tahun 2008
- 23). Perdes No. 4/TBH/2008 Tentang PBDES/Pendapatan Dan Belanja Desa Tahun 2008

Disamping membuat, mengesahkan dan memberlakukan Perdes-Perdes tersebut, Lurah Desa Timbulharjo juga membuat dan mengaplikasikan 2 (dua) Keputusan Lurah dalam pemerintahannya sebagai bentuk dari upaya yang diciptakannya untuk meningkatkan hasil dari kinerjanya sebagai seorang Pimpinan. Adapun Keputusan-Keputusan Lurah yang telah terbit antara tahun 2004 hingga tahun 2008 adalah sebagai berikut :

- 1). Keputusan Lurah Timbulharjo No. 3a/Kep/TBH/2005 Tentang Pemberhentian dengan hormat dan sah, H. Amir Supini sebagai Dukuh Sewon.
- 2). Keputusan Lurah Timbulharjo No. 3b/Kep/TBH/2005 Tentang Pengangkatan Saudara Kismiyanto atau dukuh Dagan sebagai Pejabat Sementara Dukuh Sewon.
- 3). Keputusan Lurah No. 01/KPTS/LURAH/2007 Tentang Pembentukan Tim Ahli Lurah Desa Timbulharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul

Menurut salah satu sumber antara tahun 2004 hingga tahun 2008, dapat diketahui bahwa upaya Lurah Desa dalam menciptakan produk hukum yang mengarah pada perbaikan pelayanan di Desa Timbulharjo sudah dilakukan. Kepala Desa sudah berulang kali membuat Rancangan Peraturan Desa (RaPerDes). Setelah RaPerDes disusun kemudian disahkan dan ditetapkan menjadi suatu Peraturan Desa, misalnya PerDes tentang Biaya Retribusi Administrasi, PerDes tentang Tim Ahli Lurah Desa Timbulharjo. Disamping Pembuatan RaPerDes upaya lain yang ditempuh oleh Kepala Desa dalam menciptakan produk hukum diwilayahnya dengan membuat Surat Keputusan Lurah. Sebagai dicontohkan adalah terbitnya Surat Keputusan tentang Progam Kerja, SK Desa tentang Pengelolaan Pasar Tegal Rejo Gabusan, SK tentang Penyewaan Tanah Kas Desa dan masih banyak Surat Keputusan-Surat Keputusan lainnya berkait dengan kegiatan yang diselenggarakan Pemerintah Desa. Bahkan ada satu PerDes yang sebelum Kepala Desa ini memegang jabatannya belum pernah ada dibuat yaitu PerDes tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Berdasarkan wawancara dengan Bapak Nawawi, BA tahapan pembuatan PerDes harus minimal melalui 3 tahap, yaitu :

1. Kepala Urusan atau Bagian membuat Draf PerDes atau Rancangan PerDes.
2. Draft atau rancangan PerDes tersebut kemudian dikoordinasikan dengan Staf-stafnya.

3. Tahapan yang terakhir adalah dikonsultasikan dan disahkan oleh BPD.

Selain produk hukum tertulis yang dibuat oleh Lurah Desa, ada pula upaya yang dilakukan dengan membuat produk hukum yang tidak tertulis atau informal. Bentuk kebijakan ini berupa tradisi dan adat istiadat yang sudah dilaksanakan oleh seluruh pamong desa, misalnya adanya peraturan bahwa pekerjaan dilakukan dengan asas gotong royong, peraturan bahwa semua perangkat desa merupakan *team work* dalam memberikan pelayanan sehingga demi kepuasan dalam memberikan pelayanan maka ketika ada petugas yang sedang tidak ada yang dikerjakan, diharapkan membantu rekan lainnya yang sedang menangani urusan kerja lainnya.

Kepala bagian sosial ketika diwawancarai dikantor desa Timbulharjo juga menjelaskan bahwa peranan Kepala Desa tidak hanya sebatas membuat atau menciptakan suatu produk hukum tetapi juga berperan dalam menciptakan situasi yang kondusif, aman dan terkendali di wilayahnya, hal ini dibuktikan telah dibentuknya kelompok sadar hukum (KADARKUM) di semua dusun-dusun se-Timbulharjo, dibentuknya Pertahanan sipil di tiap-tiap dusun ditingkat desa yang tugasnya adalah membantu pengamanan dan penyelenggaraan jika diadakan suatu kegiatan. Lurah Desa memberikan himbauan kepada masyarakat untuk mengaktifkan kembali siskamling karena setelah terjadinya gempa 2006 banyak dusun yang meniadakan siskamling.⁴⁹

⁴⁹ Wawancara dengan Bapak Nawawi, BA, Kepala Urusan Sosial Pemerintah Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

Oleh karenanya, peranan Lurah Desa dalam menciptakan produk-produk hukum diwilayah kalurahan atau desa Timbulharjo sudah baik dan dilakukan dengan sungguh-sungguh.

3. Analisa Kepatuhan Kepala Desa Terhadap Peraturan Desa Yang Berlaku.

Berdasarkan hasil wawancara dapat diketahui bahwa Kepala Desa atau Lurah Timbulharjo periode ini adalah Lurah Desa yang sangat memperhatikan ketaatannya pada aturan yang ada terutama ketaatannya pada peraturan perundang-undangan, terlebih lagi ketaatannya kepada ajaran agama Islam. Semua itu wajar karena sebelum menjabat menjadi Kepala Desa R Zabidi FA adalah seorang ulama atau kyai yang disegani di wilayahnya terutama bagi orang-orang Nahdliyin. Seandainya Kepala Desa Timbulharjo ini menyalahi suatu aturan hukum atau aturan lainnya disebabkan karena keterbatasan SDM dan kultur jawa "*ewuh pekewuh*" yang melekat dalam pribadi Lurah Desa. Sebagaimana yang terjadi ketika kasus penggelapan dana bantuan oleh Kepala Dusun Kowen II pada pasca rekontruksi rumah diwilayah tersebut, pada saat itu Lurah Desa tahu bahwa kepala dusunnya terlibat tindak kriminal; korupsi dan penggelapan dana bantuan sehingga sempat mendekam di penjara selama kurang lebih 3 bulan. Tetapi pada waktu proses penyidikan sampai dengan vonis penjara di Pengadilan Negeri Bantul, Lurah Desa hanya melakukan klarifikasi kepada yang bersangkutan atau Dukuh Kowen II padahal jelas-jelas kepala dusun tersebut terbukti. Instansi manapun jika ada

pegawainya yang terbukti dan telah diproses di lembaga peradilan seharusnya pimpinan berusaha memberhentikannya. Lain halnya dengan Lurah Desa Timbulharjo ini, dinilai melanggar hukum karena tidak berusaha memberhentikan kepala dusun tersebut justru ada kecenderungan membiarkan dan membelanya. Hal itu dilakukan dengan alasan "*ewuh pekewuh*" atau sungkan karena telah bertahun-tahun mengabdikan menjadi bawahannya.⁵⁰

Dari hasil wawancara juga dapat diketahui kejujuran dan ketaatan Lurah Desa terhadap peraturan perundang-undangan dan juga peraturan lainnya terutama hal yang menyangkut agama sangat baik. Komitmennya terhadap rasa tanggung jawab dan kewajibannya sebagai warga negara yang harus selalu mengikuti aturan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping rasa dan tanggung jawab tersebut, kepatuhan tersebut dilaksanakan karena alasan tanggung jawabnya secara moral kepada Allah SWT.⁵¹

Sementara itu menurut penuturan Bapak Lurah Desa sendiri dapat diketahui tentang janji dan komitmennya untuk senantiasa menjaga dan memperhatikan rambu-rambu atau batasan dalam menjalankan pemerintahannya agar tidak melenceng dari peraturan dan norma-norma masyarakat yang berlaku. Hal tersebut dilakukan karena sebagai seorang pemimpin adalah menjadi suatu kewajiban memberi tauladan bagi

⁵⁰ Wawancara dengan Bapak DRS. Badawi, Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 18 Januari 2009

⁵¹ Wawancara dengan Bapak Nawawi, BA, Ketua Komisi B Badan Perwakilan Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 16 Januari 2009

masyarakat. Jika seorang pemimpin memberi contoh yang buruk maka ada kekhawatiran dari beliau tentang keburukan akan dilakukan juga oleh masyarakatnya. Namun demikian manusia tentunya tidak terlepas dari khilaf dan perilaku yang dikarenakan emosional.⁵²

4. Kendala Yang Dihadapi Oleh Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Peraturan Desa.

Berdasarkan wawancara dengan Lurah Desa, dapat diketahui adanya kendala-kendala dalam pembangunan hukum di wilayahnya. kendala-kendala tersebut adalah :

- 1) Kurangnya pemahaman tentang hukum formal atau Peraturan Desa oleh Lurah Desa yang berlaku di Desa Timbulharjo.⁵³
- 2) Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap hukum atau Peraturan Desa yang ada. Dalam hal ini terbukti dengan banyaknya kasus dimasyarakat yang main hakim sendiri. Didusun Kepek, Timbulharjo pada bulan Agustus 2004 sempat terjadi pengeroyokan terhadap seorang pemuda yang melakukan hubungan gelap dengan ibu Ety warga setempat dan juga memberikan sanksi sosial kepada pemuda dan ibu ety tersebut. Pemuda dan ibu tersebut hingga kini tidak diperkenankan tinggal di dusun tersebut.⁵⁴

⁵² Wawancara dengan Bapak R. Zabidi FA, Kepala Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 6 Januari 2009

⁵³ Wawancara dengan Bapak R. Zabidi FA, Kepala Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 6 Januari 2009

⁵⁴ Wawancara dengan sdr. Eko Purwato, Tokoh Pemuda/Karang Taruna Dusun Kepek Timbulharjo Sewon Bantul, 18 Januari 2009

- 3) Tidak seimbangnya jumlah penduduk dengan jumlah ahli, praktisi maupun lembaga hukum di wilayah desa Timbulharjo. Menurut Lurah Desa Timbulharjo, jika ada keseimbangan antara dua hal tersebut diatas, bisa membantu memberikan kesadaran hukum kepada masyarakat meski hanya secara informal, misal melalui perbincangan di pos ronda, diskusi di warung, dan lain-lain.⁵⁵
- 4) Pola kepemimpinan Lurah Desa yang masih terbawa oleh kulturnya sebagai seorang kyai. Artinya apa yang dilakukan oleh Kepala Desa maka oleh sebagian masyarakat dan dirinya juga dianggap benar.⁵⁶
- 5) Disamping kendala yang dihadapi dari luar Pemerintah Desa Timbulharjo, kendala juga berasal dari intern Pemerintah Desa yaitu masih minimnya pengetahuan kepala-kepala urusan beserta stafnya tentang hukum.
- 6) Adanya pemahaman yang salah terhadap budaya "*guyub*" di masyarakat, budaya tersebut dipahami sebagai sesuatu yang jika dilaksanakan bersama-sama atau orang banyak adalah benar meski melanggar hukum. Misalnya; awal januari 2008, kelompok pemuda dusun Kersan mengeroyok seorang pemuda dari dusun Sragan, Bantul, Bantul. Mereka menganggap perbuatan ini benar karena didukung mayoritas pemuda.⁵⁷

⁵⁵ Wawancara dengan Bapak R. Zabidi FA, Kepala Desa Desa Timbulharjo Sewon Bantul, 6 Januari 2009

⁵⁶ Wawancara dengan Bapak DRS. Dasuki, Tokoh Agama Desa Timbulharjo, Sewon Bantul, 16 Januari 2009

⁵⁷ Wawancara dengan Bapak Drs. Kandar, Tokoh masyarakat Dusun Kersan, Timbulharjo Sewon Bantul, 18 Januari 2009