

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintah di Indonesia. Dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Desa, disebut bahwa : “Desa adalah desa dan desa adat atau yang di sebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, asal usul dan hak tradisional yang diakui dan di hormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”<sup>1</sup>. Penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan desa, karena pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan, serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian<sup>2</sup>. Otonomi desa yang telah dibuka lewat rangkaian kebijakan yang mempercepat jalannya pembangunan bagi desa, pemerintahan desa, dan masyarakat desa serta semua elemen yang ada di desa, sebagaimana isi dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa adalah suatu rangkaian kegiatan bersama antar desa atau desa dengan pihak ketiga dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pasal 7 ayat (43) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>2</sup> HAW Widjaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008), hlm.2.

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Kerja Sama Desa.

Berdasarkan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 82 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, terbitlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa, desa dapat mengadakan kerjasama antardesa sesuai dengan kepentingannya, untuk kepentingan desa masing-masing, dan kerjasama dengan pihak ketiga dalam bentuk perjanjian bersama atau membentuk peraturan bersama, dan apabila kerjasama tersebut membebani masyarakat dan desa harus mendapatkan persetujuan tertulis berdasarkan hasil rapat khusus dari Badan Perwakilan Desa, yang meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan; dan dimaksudkan untuk kepentingan desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardesa yang berorientasi pada kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kerjasama pemerintahan desa dengan pihak ke 3 dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong kerjasama antardaerah. Kerjasama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Kerjasama yang diajukan dalam hal ini terkait dengan pembangunan dengan cara meningkatkan sumber pendapatan desa yang dihasilkan dari kerjasama-kerjasama yang dilakukan oleh pemerintahan desa dengan pihak ketiga/swasta dan dikelola oleh Badan Kerjasama Desa yang dasar pembentukannya didasarkan pada Pasal 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa, menyatakan bahwa pembentukan Badan Kerjasama Desa yang kemudian disebut dengan BKD dengan Kepala Desa sebagai Penanggung jawab penuh pelaksanaan usaha-usaha, manajerial dan hal-hal terkait keberlangsungan kerjasama tersebut dengan mempertimbangkan

masuk-masukan dari Badan Permusyawaratan Desa<sup>4</sup>.

Masalah yang lebih rumit adalah banyaknya fenomena dalam kerjasama antara desa dengan pihak ketiga, baik kerjasama bisnis maupun pengembangan kawasan yang lebih besar. Di banyak daerah, Kepala Desa maupun elite lokal mengambil keputusan sendiri menjual atau menyewakan tanah kas Desa atau tanah ulayat kepada pihak ketiga, yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elite lokal dan justru merugikan masyarakat. Di banyak daerah, pertengkaran antara Kepala Desa dengan rakyat tidak bisa dihindari karena keputusan pengembangan kawasan maupun kerjasama bisnis itu tidak melibatkan masyarakat, melainkan hanya diputuskan sendiri oleh masyarakat. Kondisi ini tentu menimbulkan beberapa masalah untuk diperhatikan dalam pengaturan kedepan.

Pertama, Kepala Desa secara administratif memang memegang kekuasaan/kewenangan tetapi secara politik tidak cukup legitimate dan representatif untuk mengambil keputusan sendiri dalam kerjasama bisnis dan pengembangan kawasan. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan mengenai kerjasama bisnis dan pengembangan sangat dibutuhkan. Kedua, belum adanya pengaturan yang kuat dari negara untuk memberikan proteksi atas sumber daya alam dan kawasan, meski desa mempunyai otonomi. Dalam hal itu, dikarenakan belum adanya proteksi dari negara itulah, otonomi desa yang lebih besar sangat dikhawatirkan akan memuluskan masuknya modal dari luar untuk mengeksploitasi sumber daya desa. Ketiga, globalisasi tentu jalan terus, globalisasi telah masuk ke desa, bahkan sampai ke desa-desa yang terpencil sekalipun. Ketidaksiapan perangkat desa dengan seluruh sumber daya manusianya dalam mengelola otonomi desa bisa terjebak pada eksploitasi sumberdaya alam dan ekonomi.

Salah satu tantangan terbesar dalam pengembangan otonomi desa adalah mencegah distorsi otonomi dan demokratisasi di tingkat desa. Dorongan untuk menciptakan negara yang demokratis tentu tidak boleh mengurangi derajat keterlibatan peran negara dalam melindungi desa dan seluruh sumber daya yang

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm.3.

terkandung di dalamnya. Perubahan tata kelola sumberdaya alam dan ekonomi saat dihadapkan pada perubahan konfigurasi ekonomi politik internasional berpeluang menimbulkan hegemoni pasar internasional. Hal ini harus diantisipasi agar tidak semakin meminggirkan masyarakat desa.

Kerjasama desa dengan pihak ketiga berdasarkan Pasal 195 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur dengan keputusan bersama, berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, diatur dengan perjanjian kerjasama, sedangkan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2008 tentang Kerjasama Desa, kerjasama desa dengan desa diatur dalam Keputusan Bersama dan kerjasama desa dengan pihak ketiga diatur dengan Perjanjian Bersama.

Berdasarkan hal tersebut diatas, penulis tertarik untuk meneliti hal tersebut dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Tentang Kerjasama Pemerintahan Desa Dengan Pihak Ketiga Di Desa Jeraya Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Karo”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas yang telah penulis uraikan, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan kerjasama pemerintahan desa dengan pihak ketiga menurut peraturan menteri nomor 38 tahun 2007 tentang kerjasama desa?
2. Bagaimana bentuk pelaksanaan kerjasama pemerintahan desa dengan pihak ketiga di Desa Jeraya Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Karo?

### **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada permasalahan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan kerjasama pemerintahan desa dengan pihak ketiga menurut peraturan menteri nomor 38 tahun 2007 tentang kerjasama desa
2. Untuk mengetahui bentuk pelaksanaan kerjasama pemerintahan desa dengan

pihak ketiga di Desa Jeraya Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Karo

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya mengenai hubungan kerja sama pemerintahan desa dengan pihak ke 3 dalam pembangunan di Desa Jeraya. Dan dapat bermanfaat juga selain sebagai informasi juga sebagai bahan literatur atau bahan informasi ilmiah yang dapat di gunakan untuk mengembangkan teori yang sudah ada dalam Hukum Tata Negara.

##### 2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan masukan serta dijadikan dasar informasi bagi masyarakat untuk lebih jauh menggali permasalahan dan pemecahan masalah yang adarelevansinya dengan hasil penelitian ini, yang berkaitan dengan hubungan kerja sama pemerintahan desa dengan pihak ke 3 dalam pembangunan desa studi kasus di Desa Jeraya.

#### **E. Sistematika Penulisan**

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang, alasan pemilihan judul, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam Bab II ini menerangkan tentang sumber bacaan atau referensi dari permasalahan yang diangkat, dengan mengkaji teori- teori ilmiah dan membahas teori-teori tersebut yang berhubungan dengan yang dibahas yang dipermasalahkan dan akan dipakai dalam analisis.

### BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini penulis menguraikan metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan melakukan pendekatan teknik analisa isi atau content anaysis terhadap data atau bahan hukum yang diperoleh.

### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini, penulis menguraikan secara ringkas tentang hubungan kerja sama pemerintahan desa dengan pihak ke 3 dalam pembangunan dan kendala pemerintahan desa dengan pihak ke 3 dalam rangka menjalankan hubungan kerja sama dalam pembangunan di Desa Jeraya.

### BAB V PENUTUP

Dalam bab ini, penulis mencoba memberikan beberapa kesimpulan dan saran dalam skripsi ini, dimana dapat menjadi bahan pertimbangan atau masukan bagi intansi terkait dan pada masyarakat pada umumnya.

