

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah di antaranya mengenai kependudukan. Kependudukan sebagai bagian dari kewenangan Pemerintah Daerah, tentunya perlu mendapatkan perhatian, agar tercipta tertib administrasi. Administrasi kependudukan merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan administrasi kependudukan serta pendayagunaan yang hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain (Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan).

Dalam sistem administrasi yang menyangkut seluruh masalah kependudukan yang meliputi pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan data informasi kependudukan perlu menjadi perhatian untuk mewujudkannya. Sebagaimana diketahui bahwa kinerja pelayanan masyarakat di bidang administrasi kependudukan terutama pelayanan publik yang tertuju untuk masyarakat seperti kartu tanda penduduk (KTP), surat keterangan keluarga, dan akte kelahiran belum optimal.

Karena administrasi kependudukan juga merupakan hal yang sangat penting di dalam kehidupan masyarakat saat ini, jadi setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting di dalamnya kepada instansi pelaksana. Karena setiap kejadian/peristiwa penting yang ada di dalamnya seperti kelahiran, kematian, dan perkawinan akan membawa dampak terhadap penerbitan atau perubahan kartu keluarga (KK), kartu tanda penduduk (KTP), dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya seperti pindah-datang dan perubahan alamat.¹

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada dasarnya bagian yang tidak terpisahkan dengan tujuan negara secara umum sehingga di buatlah bagian-bagian daerah di bawahnya yaitu wilayah kecamatan dan kelurahan dan/atau desa. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 23 UU Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa : *“Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat.”*

Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/wali kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kecamatan dipimpin oleh camat. Pedoman organisasi kecamatan ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri setelah mendapat pertimbangan dari Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara. Kecamatan di bentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman

¹Fulthoni, dkk, *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan (Buku Saku Untuk Kebebasan Beragama)*, Jakarta Selatan: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2009, hlm. 3

pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagai wewenang bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Pelimpahan sebagian wewenang bupati/wali kota ditetapkan oleh Peraturan Bupati/walikota.²

Administrasi pemerintahan desa kalau dilihat dari asal usul dan karakteristik, desa sebagai sebuah organisasi pemerintahan terendah dalam kaitannya dengan otonomi, maka otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan hak, administrasi pemerintah desa dalam kependudukan merupakan sepsis dari administrasi negara dan administrasi negara merupakan sepsis dari ilmu administrasi. Inti dari administrasi pemerintahan desa adalah semua kegiatan atas proses yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintah desa, maka kewajiban kepala desa dan stafnya cukup berat.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga peraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

²Siswanto sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Jakarta:Sinar Grafika, 2014,

Desa merupakan seperangkat aturan mengenai penyelenggaraan pemerintah desa dengan pertimbangan yang telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 juga mengatur materi mengenai asas pengaturan, kedudukan dan jenis desa, penataan desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintah desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, peraturan desa, keuangan desa dan aset desa, pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, badan usaha milik desa, kerja sama desa, lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa, serta pembinaan dan pengawasan.

Selain itu, Undang-undang ini juga mengatur dengan ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk desa adat sebagaimana diatur dalam Bab XII lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa. Desa berdasarkan Undang-undang ini adalah desa atau yang disebut 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, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, ekonomi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut Mashuri Maschab,³ apabila membicarakan desa di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan 3 (tiga) macam penafsiran atau pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan dimana di antara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana. Pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

Kedua, pengertian secara ekonomi, desa sebagai lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. *Ketiga*, pengertian secara politik, dimana desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering di rumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.

³Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Yogyakarta, POIGov Fisipol UGM, 2013, hlm. 1

Dalam Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa. Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan perda. Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.⁴

Pemerintah desa diselenggarakan oleh pemerintahan desa yang merupakan satuan pemerintahan terendah di bawah pemerintah kabupaten/kota, meskipun demikian desa diberikan hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum, selain itu juga desa memiliki wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan hak tradisionalnya yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan. Desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya lebih luas, pemerintahan desa sendiri terdiri atas pemerintah desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala desa adalah kepala pemerintahan desa yang mempunyai tugas pokok menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan

⁴Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010, hlm. 278

desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Perangkat desa mempunyai tugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugasnya, salah satu perangkat desa adalah Sekretaris desa yang diisi oleh pegawai negeri sipil (PNS), sekretaris desa diangkat oleh sekretaris daerah kabupaten/kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat desa lainnya diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan keputusan kepala desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota dan dalam melaksanakan tugasnya, perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala desa.⁵

Badan permusyawaratan desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, berfungsi untuk menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan berdasarkan dengan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya.

Berdasarkan ketentuan pasal 18 Undang-undang Desa Kelurahan dan Kecamatan : *“Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan*

⁵Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintah Daerah*, Yogyakarta:Pustaka Yustisia, 2016, hlm. 127

Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.”

Maksudnya, hak asal usul dan adat istiadat Desa adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 disebutkan bahwa Negara mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masa hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di atur dalam undang-undang. Berdasarkan ketentuan pasal 18B ayat (2) ini maka kedudukan desa masuk sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya yang diakui oleh konstitusi dan diatur dengan undang-undang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan kewenangan kecamatan dan desa dalam pelayanan administrasi kependudukan?
2. Bagaimana pertanggungjawaban camat dan kepala desa di bidang pelayanan administrasi kependudukan?

1.3 Tujuan

Penulisan ini memiliki tujuan yang hendak di capai yakni :

1. Untuk mengetahui hubungan kewenangan kecamatan dan desa dalam pelayanan administrasi kependudukan.
2. Mengetahui pertanggungjawaban camat dan kepala desa di bidang pelayanan administrasi kependudukan.

1.4 Kegunaan

Kegunaan yang akan diberikan antara lain :

- a. Sebagai bahan informasi dan masukan dalam bidang Hukum Tata Negara mengenai hubungan kewenangan kecamatan dan pemerintahan desa di bidang administrasi kependudukan menurut Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.
- b. Dapat dijadikan bahan referensi bagi para peminat jurusan Hukum Tata Negara dalam memahami dan mempelajari masalah hubungan kewenangan kecamatan dan pemerintahan desa di bidang administrasi kependudukan.

1.5 Keaslian

Plagiatisme atau sering disebut plagiat adalah penjiplakan atau pengambilan karangan, pendapat, dan sebagainya dari orang lain dan menjadikannya seolah karangan dan pendapat sendiri. Plagiat adalah perbuatan secara sengaja atau tidak sengaja dalam memperoleh atau mencoba memperoleh kredit atau nilai untuk suatu karya ilmiah, dengan mengutip sebagian atau seluruh karya dan/atau karya ilmiah

pihak lainyang diakui sebagai karya ilmiahnya, tanpa menyatakan sumber secara tepat dan memadai.⁶

No.	Jenis Penulisan	Pengarang/Judul	Pembahasan
1.	Skripsi	Rinsofat Naibaho, 2012, <i>Kewenangan Pemerintahan Desa Dalam Membentuk Peraturan Desa (Study Kasus Desa Mbentung, Kecamatan Djuhar, Kabupaten Karo)</i> , Jurusan Hukum, Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan.	1. Apa yang menjadi landasan kewenangan pemerintahan desa dalam membentuk peraturan desa di Desa Mbetung, Kec. Djuhar, Kab. Karo ? 2. Faktor-faktor apakah yang menjadi hambatan dalam pembuatan peraturan desa di desa Mbetung, Kec. Djuhar, Kab. Karo, dan bagaimana solusi mengatasi hambatan tersebut?

⁶Lihat, Pasal 1 angka 1 Permendiknas No. 17 Tahun 2010 tentang Pencegahan Penanggulangan Plagiat di Perguruan Tinggi.

2.	Skripsi	Yana Gilang Permatasari, 2014, <i>Implementasi Pelayanan Atas Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan (Studi Di Kabupaten Malang)</i> , Jurusan Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang.	1. Bagaimana Implementasi atau pelaksanaan pelayanan dan pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan di kabupaten malang ? 2. Kendala apa saja yang muncul pada pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat?
----	---------	--	---

Letak perbedaan skripsi ini dengan skripsi yang sudah ada seperti pada tabel di atas dari segi permasalahannya. Permasalahan yang di angkat merupakan permasalahan yang berbeda meski fokusnya sama yaitu pertama, mengenai Apa yang menjadi landasan kewenangan pemerintahan desa dalam membentuk peraturan desa di dMbetung, Kec. Djuhar, Kab. Kara, yang kedua mengenai Bagaimana implementasi atau pelaksanaan pelayanan dan pengawasan atas penyelenggaraan administrasi

kependudukan di kabupaten malang, sedangkan dalam permasalahan di skripsi ini memfokuskan terhadap Hubungan Kewenangan Kecamatan dan Pemerintahan Desa di Bidang Administrasi Kependudukan menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Persamaannya sendiri sama-sama berhubungan tentang Kecamatan, Pemerintahan Desa, dan administrasi kependudukan. Yang pertama dalam kewenangan pemerintahan desa, yang kedua dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan.

1.6 Metode Penelitian

Dalam penelitian hukum yang dituangkan ke dalam bentuk penulisan skripsi ini menggunakan metode penulisan sebagai berikut :

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan penulis lakukan adalah jenis penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji sebuah isu hukum berdasarkan perataturan perundang-undangan yang tertulis dan masih berlaku di indonesia. Penelitian yang objeknya adalah permasalahan hukum (sedangkan hukum adalah kaidah atau norma yang ada dalam masyarakat), maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yakni penelitian difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁷

⁷Johnny Ibrahim, *Teori dan Metelogi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Banyumedia Publishing, 2007, hlm. 294-295.

1.6.2 Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa Pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), Yakni dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang di ambil adalah :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dalam penulisan ini, bahan primer dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
3. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, PT.Kencana Pranada Media, 2010, hlm.93.

5. Undang - Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan yang di gunakan dalam penelitian ini berupa buku, jurnal ilmiah, tesis dan artikel yang terkait dengan penelitian ini.

1.6.4 Metode Analisa Bahan Hukum

Pada metode analisa bahan hukum yang digunakan dalam analisa data penelitian hukum normatif, yaitu dengan cara data yang diperoleh secara deskriptif analisis yang dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek atau objek dalam penelitian berdasarkan fakta yang ada.