

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Luasnya wilayah Indonesia dan kondisinya yang demikian beragam, merupakan keadaan yang berada diluar batas kapasitas Pemerintah Pusat untuk mengelolanya secara efisien. Indonesia yang sedemikian luas wilayahnya dan beraneka kondisinya, maka pengelolaan dari pelayanan-pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat itu memang harus tetap terdesentralisasi. Sebab penjabaran dari urusan-urusan tersebut dalam aneka jenis pelayanan, merupakan sesuatu yang fundamental bagi kesejahteraan hidup penduduk Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah tidak secara harus melemparkan tugas, peran, dan tanggung jawab Pemerintah Pusat.¹

Otonomi daerah bukan berarti tanpa batas, oleh karena itu sebagai perwujudan dari semangat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 tentang pemerintah daerah, eksistensi Negara Indonesia perlu dipertahankan dalam arti bahwa semangat otonomi daerah terus dimantapkan tanpa harus mengorbankan persatuan dan kesatuan nasional dan perwujudan negara Indonesia sebagai suatu entitas ideologi, politik, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan. Menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat (1), Daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan

¹ M.R Khairul Muluk, *Desentralisasi Dan Pemerintahan Daerah*, Malang, Bayu Media, 2007, hlm 23

yakni : Provinsi, Kabupaten(Kota besar), Desa(Kota Kecil, negeri, marga, dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.²

Keberagaman karakteristik dan jenis desa, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penjelasan umum Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa menentukan bahwa pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang undang”. Hal itu berarti bahwa pengaturan tentang desa diintegrasikan kedalam susunan pemerintahan daerah dalam sisitem pemerintahan Indonesia.³ Pemerintahan Desa dalam konsep otonomi dapat menyusun dan menetapkan peraturan desa sebagai dasar untuk mengurus urusan masyarakat khususnya hal-hal yang menjadi kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul maupun kewenangan lokal berskala Desa. Pengelolaan kewenangan desa ini dilakukan

² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan desa*, Malang, Setara Press, 2015, hlm. 32

³ Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Perdesaan ; Konsep Desa Pusat Pertumbuhan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013, hlm 159

dalam kerangka tata pemerintahan Desa yang dikelola sendiri oleh masyarakat itu sendiri⁴. Tanggung jawab Pemerintah daerah pun turut ditegaskan pada Pasal 126 dan Pasal 128 pada Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Pemberdayaan masyarakat yang dimaksud, bertujuan untuk memampukan Desa didalam melakukan aksi bersama sebagai suatu kesatuan tata kelola pemerintahan Desa, lembaga masyarakat Desa, adat, ekonomi dan lingkungan yang dilakukan dengan pendampingan secara berjenjang sesuai dengan kebutuhan. Selain itu, pemerintah daerah didalam melaksanakan pemberdayaan dan pendampingan atau secara normatif adalah pembinaan dan pengawasan dapat mendelegasikannya kepada perangkat daerah⁵.

Seperti yang tertuang dalam Pasal 112 Ayat 1 Undang-undang desa, pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten atau kota bertugas untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Yang artinya desa haruslah mendapatkan bimbingan, pembinaan, serta pengawasan didalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanannya terhadap masyarakat sekaligus memberdayakan masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini pemerintah membutuhkan tenaga pendamping desa untuk mengawasi tata pemerintahan desa. Pendamping desa memegang peran penting dalam mendorong pendayagunaan lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga

⁴ Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan – Heteronom dan Otonom*, Bandung, Refika Aditama, 2012, hlm 121

⁵ A.Saibani, *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Jakarta, Bee Media Pustaka, 2014, hlm. 49

adat. Bukan tugas yang mudah, pendamping desa dituntut mendorong partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan Desa yang dilakukan melalui musyawarah Desa⁶. Kebijakan-kebijakan strategis yang berkaitan dengan desa, utamanya pengelolaan pembangunan desa, harus dipertanggungjawabkan melalui musyawarah desa.

Pendamping Desa melaksanakan tugas mendampingi Desa, meliputi : ⁷

- a. mendampingi Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- b. mendampingi Desa dalam melaksanakan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi Desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- c. melakukan peningkatan kapasitas bagi Pemerintahan Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dalam hal pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- d. melakukan pengorganisasian di dalam kelompok-kelompok masyarakat Desa;

⁶ Samodra Wibawa, *Administrasi Negara;Isu-isu Kontemporer*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009, hlm 267-275

⁷ Pasal 12 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa.

- e. melakukan peningkatan kapasitas bagi Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa dan mendorong terciptanya kader-kader pembangunan Desa yang baru;
- f. mendampingi Desa dalam pembangunan kawasan perdesaan secara partisipatif; dan
- g. melakukan koordinasi pendampingan di tingkat kecamatan dan memfasilitasi laporan pelaksanaan pendampingan oleh Camat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pendamping desa juga dituntut untuk melakukan penyadaran kepada masyarakat desa akan hak dan kewajibannya sebagai warga desa. Pada tahap ini, pendamping desa juga harus jeli membaca fenomena hubungan sosial antar kelembagaan dan masyarakat. Pendamping desa tidak hanya mendampingi satu desa saja akan tetapi juga mendampingi beberapa desa, akan tetapi Pendamping desa seperti saat ini banyak yang ditemui merupakan double job, contohnya pendamping desa yang menjadi panitia pemilihan umum, hal tersebut tidak sesuai dengan salah satu syarat menjadi pendamping desa yaitu siap bekerja penuh waktu, tidak terikat kontrak kerja yang pekerjaannya dibiayai oleh APBN maupun APBD Provinsi / APBD Kabupaten sedangkan kegiatan pemilu dibiayai dengan anggaran pemerintah.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kedudukan Pendamping Desa Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Desa”**.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum dari uraian latar belakang adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana status pendamping desa berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana fungsi pendamping desa dalam sistem pemerintahan desa berdasarkan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014?

1.3 Tujuan

Tujuan rumusan permasalahan yang telah diuraikan diatas adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui tentang status pendamping desa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.
2. Mengetahui tentang fungsi pendamping desa dalam sistem pemerintahan desa berdasarkan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014.

1.4 Kegunaan Penelitian

- a. Tujuan teoritis

Tujuan teoritis dari penulisan skripsi ini adalah untuk menambah wawasan tentang kedudukan pendamping desa dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan desa dan sekaligus bermanfaat sebagai bahan informasi, juga untuk menambah pembendaharaan literatur atau bahan informasi ilmiah.

- b. Tujuan praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan dari segi Hukum Administrasi Negara mengenai kedudukan

tenaga pendamping Desa dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan desa dan Sebagai bahan masukan serta tambahan pengetahuan bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti, dan berguna bagi para pihak yang berminat pada masalah yang sama.

1.5 Keaslian

Setelah mencari diberbagai kepustakaan, terdapat penulis lain dengan judul yang hampir sama. Namun pembahasan pada masing-masing skripsi sangat berbeda dengan penulis. Perbedaan tersebut akan diuraikan dalam bentuk tabel, sebagai berikut:

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

URAIAN	KARYA TULIS	SKRIPSI PENULIS
PENULIS	Reza Pahlevi S1, Fakultas Hukum Universitas Lampung	Amri Yahya Abdillah Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura
JUDUL	Kewenangan pendamping desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa	Kedudukan Pendamping Desa Dalam Sistem Penyelenggaran Pemerintahan Desa
RUMUSAN MASALAH	1. Bagaimanakah kewenangan pendamping desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa?	1. Bagaimana status pendamping desa berdasarkan perundang- undangan yang berlaku? 2. Bagaimana fungsi pendamping desa dalam

	2. Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat terhadap kewenangan pendamping desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa?	sistem penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan undang undang Nomor 6 tahun 2014?
PERBEDAAN	Menulis tentang kewenangan pendamping desa disertai faktor faktor yang menjadi penghambat pendamping desa dalam melaksanakan tugasnya.	Menulis tentang status pendamping desa berdasarkan perundang undangan yang berlaku, Dan fungsi pendamping desa dalam pemerintahan desa.
PERSAMAAN	Menulis tentang pendamping desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa	Menulis tentang pendamping desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa
JENIS PENELITIAN	Penelitian ini menggunakan hukum empiris	Penelitian ini Menggunakan hukum normatif

Perbedaan dalam penelitian skripsi tersebut yaitu oleh Reza Pahlevi dalam penelitiannya membahas mengenai kewenangan pendamping desa yang dalam penelitiannya tersebut menggunakan jenis penelitian empiris. Sedangkan dalam skripsi ini membahas mengenai kedudukan pendamping desa yang menggunakan jenis penelitian normatif.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam Penulisan skripsi ini jenis penelitian yang akan digunakan adalah hukum normatif. yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti peraturan perundang-undangan⁸. Penelitian ini didasarkan pada Pendampingan Desa berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal, dan Transmigrasi No. 3 Tahun 2015 yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, serta teori-teori dari bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

1.6.2 Metode Pendekatan

Dalam melakukan pemecahan permasalahan dalam penelitian ini, akan di gunakan metode pendekatan statute approach.

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁹ yaitu:

- a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- b. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal, dan Transmigrasi No. 3 Tahun 2015 tentang Pendamping Desa.

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, 2006, hlm 45

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 137.

1.6.3 Bahan Hukum

1. Bahan hukum premier

Bahan hukum premier terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁰ Adapun bahan hukum tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa
- b. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah tertinggal, dan Transmigrasi No. 3 Tahun 2015 tentang Pendamping Desa.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang mengacu pada doktrin doktrin yang ada dalam buku, jurnal hukum, dan instansi yang berkaitan dengan topik penelitian, Bahan hukum ini erat hubungannya dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder . bahan huku tersier yang digunakan dalam skripsi ini adalah meliputi media cetak, media elektronik, kamus hukum dan internet.

¹⁰ Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2016, hlm 109

1.6.5 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan inventarisasi bahan hukum, yaitu pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mentelaah terhadap berbagai kepustakaan yang berkaitan dengan penelitian. Bahan hukum yang di inventarisasi dibedakan dalam bahan hukum primer yaitu terdiri dari perundang-undangan dan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang terdiri dari literature buku-buku, media cetak, internet, jurnal, dan pendapat para ahli hukum.¹¹

1.6.4 Analisa Bahan Hukum

Adapun metode analisa data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah deskriptif kualitatif yaitu data yang dihimpun dengan cara diuraikan di atas, kemudian diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis, guna mendapatkan gambaran umum untuk mendukung materi skripsi melalui analisa data kualitatif, dan informasi hasil penelitian dan pembahasan dibuat dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis untuk kemudian dapat ditarik kesimpulan yang tepat¹².

¹¹ Suratman dan Philips dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Alfabeta, 2014, Hlm. 82.

¹² Bambang Sunggono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2013, hlm 43