

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELEKANG**

Negara merupakan sebuah organisasi yang memiliki bentuk pemerintahan tertentu, dimana pemegang kekuasaan untuk membentuk kebijakan dan menjalankannya adalah pemerintah. Pemerintah sebagai pembentuk kebijakan, bukan berarti dapat menjalankan kewenangan yang dimilikinya itu secara sewenang-wenang. Kewenangan mengatur itu justru diharapkan mampu membawa dan menciptakan kondisi masyarakat sebagai warga negaranya menjadi sejahtera dan berkeadilan tanpa diskriminasi. Di dalam konsep negara kesatuan<sup>1</sup>, hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan dan kewenangan di bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan, dan melaksanakan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah-daerah. Terdapat dua sistem yang berlaku di dalam negara kesatuan yaitu sistem sentralisasi dan sistem konsentresi. Berbeda dengan konsep negara federal yang memberi kewenangan kepada negara-negara bagiannya untuk menjalankan pemerintahannya sendiri sebagai negara merdeka.

Seiring dengan perkembangan zaman, negara-negara mengalami perkembangan baik dari segi warga negaranya, wilayah, maupun segi pemerintahannya, yang membawa perubahan pula pada sistem yang diterapkan di

---

<sup>1</sup>Soehino, *Ilmu Negara*, Ed. Ketiga, Ctk. Kedelapan, Yogyakarta: Liberty, 2008, hlm. 224.

dalam penyelenggaraan pemerintahan. Banyak negara yang kemudian menerapkan sistem dekonsentrasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, bahkan perkembangan yang semakin pesat di beberapa negara selain melaksanakan asas dekonsentrasi juga menjalankan asas desentralisasi.<sup>2</sup> Konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah, bahwa daerah diberi kewenangan untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri atau sering disebut sebagai daerah otonom.

Indonesia, sebagaimana dituangkan di dalam konstitusinya Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan diri sebagai negara kesatuan. Konsekuensi dasar yang diterapkan adalah tidak adanya konsep negara dalam negara, meskipun secara wilayah Indonesia merupakan negara yang besar dengan bentuk wilayah yang terdiri dari kepulauan. Sebagai negara kepulauan dengan latar belakang masyarakat yang beraneka ragam budaya, adat istiadat, suku, dan juga kepercayaan, sangat tidak mungkin apabila Indonesia menerapkan sistem sentralisasi. Terlebih lagi jika melihat bahwa antar daerah yang satu dengan daerah yang lain di Indonesia tidak dapat diperlakukan sama. Sebab tingkat kesejahteraan di pusat pemerintahan dan di daerah terdapat perbedaan yang benar-benar terlihat jelas. Sistem pemerintahan sentralisasi tidak akan efektif dan efisien diterapkan di Indonesia, aspirasi, kebutuhan dan kehendak masyarakat di tiap-tiap daerah mustahil tercover seluruhnya oleh pemerintah pusat. Satu hal yang menjadi jalan keluar dalam permasalahan ini adalah dengan membentuk pemerintahan yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat

---

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm. 225.

maksudnya adalah pemerintahan daerah yang diberi kesempatan untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri, dimana pembentukannya juga harus sesuai dengan tingkatan. Tujuannya agar tercipta hubungan vertikal horizontal dengan batas kewenangan masing-masing secara jelas.<sup>3</sup>

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia selain menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan, di dalam ayat (3) dinyatakan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum. Artinya, segala bentuk tindakan yang dilakukan harus berdasarkan pada hukum yang berlaku. Hukum yang dimaksud disini adalah hukum formil yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, meskipun pada dasarnya Indonesia masih tetap mengakui hukum yang hidup di dalam masyarakat (hukum adat) sebagai hukum materiil. Hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dimuat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan undang-undang pada urutan ketiga<sup>4</sup> di bawah Undang-Undang Dasar Negara RI dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Artinya segala tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah sebagai penguasa, maupun oleh masyarakat harus memiliki dasar, apakah terdapat undang-undang yang mengaturnya atau tidak. Peraturan yang tertuang di dalam undang-undang juga harus merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara RI yang merupakan konstitusi Negara Indonesia.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013, hlm. 96.

<sup>4</sup>Lihat Pasal 7 ayat (1) UU. No. 12 Thn. 2011.

<sup>5</sup> Zairin Harahap, *Materi Kuliah Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2015.

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di Indonesia untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri merupakan satu amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara RI. Atas dasar itu, lahirlah undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Sejak masa orde lama undang-undang tentang pemerintahan daerah telah lahir dan mengalami perubahan-perubahan sebagai bentuk penyempurnaan sampai pada zaman reformasi sekarang, yang juga merupakan implikasi dari adanya amandemen UUD Tahun 1945. Setelah masa orde baru berakhir dengan adanya gejolak yang sangat hebat pada tahun 1998, gagasan reformasi muncul sebagai bentuk keinginan masyarakat untuk menuju perubahan atas pemerintahan yang dianggap tidak demokratis. Terjadi desakan untuk memperbaiki beberapa peraturan peundang-undangan yang berlaku pada masa orde baru, termasuk juga peraturan mengenai pemerintahan daerah. Pada tahun 1999 lahirlah undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah yaitu UU. No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang pemerintah daerah ini merupakan implementasi dari beberapa aturan mendasar yang dengan jelas memberikan batasan-batasan antara lain, memisahkan secara tegas fungsi dan peran pemerintah daerah dengan DPRD. Sejalan dengan amandemen ketiga UUD 1945, peraturan mengenai pemerintah daerah juga mengalami perubahan.<sup>6</sup> UU. No. 22 Thn. 1999 dianggap tidak lagi sesuai, sehingga kemudian digantikan dengan UU No. 32 Thn. 2004 yang lahir pada masa pemerintahan Presiden Megawati. Undang-undang pemerintahan daerah

---

<sup>6</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ctk. 1, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 164.

yang baru ini mengatur mengenai daerah istimewa dan daerah khusus dalam sistem negara RI.

Dari kedua undang-undang pemerintah daerah tersebut, tidak hanya sekedar mengatur pemerintahan daerah tingkat provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pengaturan tentang pemerintahan desa juga menjadi substansi yang ada di dalamnya. Menurut Bagir Manan<sup>7</sup>, ditinjau dari segi politik pemerintahan desa sebagai bentuk pemerintahan semestinya mendapatkan status dan kedudukan serta berbagai unsur pemerintah daerah, seperti provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintahan desa harus menjadi bagian integral pemerintahan negara RI yang menjalankan pemerintahan baru.

Di dalam UU. No. 32 Tahun. 2004 terdapat substansi yang mengatur mengenai pemerintahan desa, yaitu pada Pasal 200 sampai dengan Pasal 216. Di dalam ketentuan undang-undang tersebut, negara (pemerintah) memberikan kewenangan kepada desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan berdasar pada hak asal-usul. Implementasi dari undang-undang ini nyatanya mengalami kendala. Sebagai contoh adalah ketentuan di dalam pasal 202 ayat (3) yang memberi ketentuan sekretaris desa adalah seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Berkaitan dengan kedudukan sekretaris desa sebagai PNS, maka konsekuensi pengangkatannya bukan menjadi kewenangan Kepala Desa. Berbeda dengan prosedur pengangkatan perangkat desa yang lainnya dimana Kepala Desa

---

<sup>7</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk. 2, Yogyakarta: PSH UII, 2002, hlm. 159.

yang berhak melakukan penjaringan dan selanjutnya dikonsultasikan dengan Camat setempat. Pengisian jabatan sekretaris desa oleh PNS dilatar belakangi oleh adanya Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang salah satu substansinya adalah kemungkinan pemberian otonomi bertingkat terhadap Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Desa/Nagari/Marga. TAP MPR tersebut bermaksud mengubah otonomi desa dari otonomi yang bersifat pengakuan karena muncul dan tumbuh dari masyarakat, menjadi otonomi pemberian dari pemerintah pusat.<sup>8</sup>

Pada tahun 2014 lahir Undang-Undang No. 6 Thn. 2014 tentang Pemerintahan Desa. Di dalam bab ketentuan penutup,<sup>9</sup> menyatakan bahwa Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dicabutnya pasal pengaturan pemerintahan desa dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 berimplikasi pada ketentuan tentang sekretaris desa. Di dalam PP. no. 43 Thn. 2014 yang merupakan aturan pelaksana UU. No. 6 Thn. 2014, sekretaris desa adalah bagian dari perangkat desa yang memimpin sekretariat desa dan tidak lagi terdapat ketentuan bahwa jabatan sekretaris desa adalah diisi dari PNS.<sup>10</sup>

Ketentuan antara Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebabkan ketidak pastian status sekretaris desa. Di satu sisi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jabatan

---

<sup>8</sup>Dikutip dari Lilik Kurniawan dalam Skripsi berjudul *Kajian Yuridis Perubahan Status Sekretaris Desa Dari Non PNS Menjadi PNS Di Kabupaten Grobogan Menurut PP. No. 45 Thn. 2007*, Fakultas Hukum, UII, Yogyakarta, 2012, hlm. 18.

<sup>9</sup>Lihat Pasal 121 UU. No. 6 Thn. 2014.

<sup>10</sup>Lihat Pasal 61 dan Pasal 62 PP. No. 43 Thn. 2014.

sekretaris desa yang sempat mengalami kekosongan mulai diisi dengan seorang PNS. Begitu juga terhadap sekretaris desa yang awalnya bukan PNS tetapi memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS. Di sisi lain, perubahan peraturan mengembalikan status sekretaris desa menjadi bagian dari perangkat desa, dimana status perangkat desa adalah pembantu pelaksana tugas kepala desa dan bukan PNS.

Berlakunya ketentuan Pasal 202 ayat (3) UU. No. 32 Tahun 2004 menyebabkan beberapa desa mengalami kekosongan jabatan sekretaris desa yang terjadi karena beberapa sebab. Sebagai contoh adalah di Banjarnegara, berdasarkan penuturan Kabid Mutasi dan Pengangkatan pada BKD Kabupaten Banjarnegara, Esti Widodo menjelaskan pada tahun 2013 lalu, kekurangan Sekdes terjadi di 53 desa. Namun, jumlah desa yang tidak memiliki Sekdes terus bertambah. Sampai pada tahun 2015 ini kekurangannya bertambah menjadi 64 Sekdes.<sup>11</sup>

Salah satu desa di Banjarnegara yang mengalami permasalahan kekosongan Sekdes adalah Desa Prendengan yang terletak di Kecamatan Banjarmangu. Kepala Desa Prendengan menuturkan, kekosongan disebabkan adanya ketentuan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Sekdes diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan desa yang telah memiliki Sekdes yang memenuhi syarat secara bertahap akan diangkat menjadi PNS. Di Desa Prendengan sendiri pada saat itu Sekdes yang menjabat tidak

---

<sup>11</sup><http://www.radarbanyumas.co.id/64-desa-tanpa-sekdes/>, diakses pada 7 November 2015, pkl. 20.30 WIB.

memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi PNS, sebab usia yang sudah menjelang pensiun, hingga akhirnya Sekdes lama tersebut memutuskan untuk mengundurkan diri. Selepas pengunduran diri Sekdes lama, Desa Prendengan mengalami kekosongan jabatan Sekdes sampai akhirnya pada tahun 2012 diangkat seorang Pj. Selama hampir tiga tahun jabatan Sekdes di Desa Prendengan hanya diisi oleh Pj yang diangkat dari Kepala Urusan (KAUR) Pembangunan untuk menjalankan tugas Sekdes.<sup>12</sup>

Dari pemaparan latar belakang di atas terkait dengan perubahan status sekretaris desa, maka penulis dalam hal ini tertarik untuk menulis sebuah penulisan dengan judul **“KEDUDUKAN SEKRETARIS DESA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA SEBELUM DAN SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA”**

## **I. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana kedudukan sekretaris desa sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa?
2. Apa implikasi perubahan kedudukan sekretaris desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Prendengan?

---

<sup>12</sup>Berdasarkan wawancara dengan Kepala Desa Prendengan Kecamatan Banjarmasin Kabupaten Banjarnegara, pada tanggal 4 November 2015, Pkl. 18.30 WIB.

## **B. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui kedudukan sekretaris desa sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.
2. Untuk mengetahui implikasi perubahan kedudukan sekretaris desa di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa di Desa Prendengan.

## **C. DEFINISI OPERASIONAL / KERANGKA PENELITIAN**

### **1. Pengertian Kedudukan**

Kedudukan secara bahasa artinya letak, tingkatan status.<sup>13</sup> Terkait dengan penelitian ini, maka yang dimaksud dengan kedudukan adalah tingkatan/status yang melekat pada Sekretaris Desa di dalam Pemerintahan Desa.

### **2. Pengertian sekretaris desa**

Istilah Sekretaris Desa terdiri dari dua kata yaitu Sekretaris dan Desa. Sekretaris sendiri memiliki arti orang yang diserahi pekerjaan tulis menulis, surat-menyurat, dan sebagainya. Sedangkan desa diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh kepala desa).<sup>14</sup>

### **3. Pengertian Pemerintahan Desa**

---

<sup>13</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ctk. 5. Ed. IV, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013, hlm. 510&1338

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm. 1245&318

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pemerintahan Desa didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system pemerintahan NKRI.

#### **D. KERANGKA TEORI**

##### **Tinjauan tentang Otonomi Desa dan Pemerintahan Desa**

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan dikenal dengan adanya sistem desentralisasi. Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*De*” (lepas) dan “*centrum*” (pusat). Secara etimologis *decentralization* adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam perspektif ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi juga merupakan cara untuk mewujudkan demokrasi yang memberikan kesempatan rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan negara.<sup>15</sup> Pemaknaan desentralisasi oleh masing-masing pakar diklasifikasikan dalam beberapa hal: (1) Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan, (2) Desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dan kekuasaan, (3) Desentralisasi sebagai pembagian, perencanaan, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan, (4) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan

---

<sup>15</sup>Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Ctk. Pertama, Malang: Setara Press, 2010, hlm. 41-43.

pembentukan daerah/wilayah pemerintahan.<sup>16</sup> Pemaknaan desentralisasi dibedakan dalam empat hal: (1) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi/pemerintah kepada yang lain; (2) Pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas dari pada pejabat yang disertai kewenangan tersebut; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dari tempatnya.<sup>17</sup>

Secara umum desentralisasi dibedakan menjadi dua yaitu dekonsentrasi (*deconcentratie*) dan sentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*). Desentralisasi ketatanegaraan dapat dibedakan menjadi dua, (1) Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. (2) desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau kepentingan tertentu.<sup>18</sup> Untuk mewujudkan desentralisasi secara konsisten diperlukan perangkat pokoknya, yaitu pertama membentuk daerah otonom dan penyerahan kewenangan tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat;

---

<sup>16</sup>Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan daerah...*, Op. Cit., hlm. 103.

<sup>17</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, Op.Cit, hlm. 80-81.

<sup>18</sup>C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum daministrasi Daerah 1963-2001*, Ctk. Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm. 4.

Kedua, penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat. Konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi akan menciptakan "*local self government*" dan dekonsentrasi menciptakan "*local state government*".<sup>19</sup>

Sistem desentralisasi di dalam negara kesatuan seperti Indonesia melahirkan terbentuknya daerah otonomi. Istilah otonomi secara etimologis berasal dari bahas Yunani "autos" yang berarti sendiri dan "nomous" yang berarti hukum atau peraturan. Otonomi memiliki makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>20</sup> Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan kenegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>21</sup>

Beberapa rasionalitas mengenai berlakunya otonomi di Indonesia sebagai negara kesatuan adalah; (1) Persiapan ke arah federasi Indonesia belum memungkinkan, (2) Otonomi merupakan pilihan untuk tetap menjaga national state (negara bangsa) yang sudah dibangun, (3) Sentralisasi/dekonsentrasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional, (4) Pematapan demokrasi politik, (5)

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 4.

<sup>20</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 44.

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.Cit.*, hlm.24.

keadilan.<sup>22</sup> Selain dari lima rasionalitas di atas, pemberian otonomi kepada daerah merupakan suatu bentuk alternatif dari munculnya beberapa daerah yang bergejolak untuk memisahkan diri dari NKRI. Sebagai contohnya adalah pemberian otonomi khusus bagi Papua, merupakan jalan keluar yang diambil pemerintah untuk mempertahankan keutuhan NKRI.

Undang-Undang mengenai pemerintah daerah pada zaman reformasi mengalami perubahan, yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Lahirnya undang-undang ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, akan tetapi harapan tersebut tidak terwujud sehingga masyarakat menginginkan perubahan kembali terhadap undang-undang pemerintahan daerah. Keinginan perubahan ini bukan hanya disebabkan aspirasi dan keinginan masyarakat kurang diperhatikan, malinkan juga dalam rangka menyesuaikan sistem ketatanegaraan Indonesia yang merujuk pada UUD 1945 yang diamandemen.<sup>23</sup> Pada tahun 2004 lahir undang-undang pemerintahan daerah yang baru yaitu UU. No. 32 Thn. 2004. Dilihat dari prinsip-prinsip perubahan undang-undang pemerintahan daerah dapat dilihat dari dua hal. *Pertama*, pemahaman dari sisi substansi UU. No. 22 Thn. 1999, para pakar dan media menyoroti bagaimana hubungan vertikal antara pusat dan daerah, provinsi dan kabupaten/kota, kabupaten/kota dengan desa. Ditambah dengan persoalan lain seperti hubungan horizontal internal di daerah. *Kedua*, dari sisi latar belakang perubahan, maka harus dilihat dari dua segi yaitu konteks politik dan yuridis. Dari

---

<sup>22</sup>Syaukrani. HR, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketiga, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 36-63.

<sup>23</sup>Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit, hlm. 287-288.

segi politik bahwa sejak berlakunya UU. No. 22 Thn. 1999 telah terbentuk opini publik bahwa telah terjadi otonomi yang berlebihan serta *legislative heavy* di kabupaten/kota. Dari segi yuridis, adanya produk hukum diantaranya undang-undang susunan dan kedudukan DPRD tahun 2004 tidak lagi memberikan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah.<sup>24</sup>

Pembagian wilayah di Indonesia tidak sebatas pada daerah provinsi dan kabupaten/kota, melainkan terdapat satu daerah yang justru dapat dikatakan sebagai daerah asli yang menjadi asal-usul Indonesia yaitu desa. Desa menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo sebagaimana dikutip oleh CST. Kansil, menjelaskan bahwa desa ialah suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.<sup>25</sup> Kemudian menurut Mashuri Maschab sebagaimana dikutip oleh Dr. Ni'matul Huda<sup>26</sup> istilah desa di Indonesia menimbulkan tiga penafsiran. Pertama, pengertian secara sosiologis menggambarkan desa adalah tempat tinggal sekelompok penduduk dengan kehidupan yang sederhana, relatif homogen, pada umumnya memiliki pencaharian dari sektor pertanian, memegang adat istiadat dan tradisi yang masih kuat, dan sebagainya. Kedua, pengertian secara ekonomi, desa merupakan suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari melalui apa yang disediakan oleh alam sekitar. Ketiga, pengertian dari segi politik, desa merupakan organisasi pemerintahan atau

---

<sup>24</sup>*Ibid*, hlm. 292-293.

<sup>25</sup>C.S.T. Kansil, *Desa Kita Dalam Peraturan tata Pemerintahan Desa*, Ctk. Pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984, hlm.80.

<sup>26</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Ctk. Pertama, Malang: Setara Press, 2015, hlm.32-33.

organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara.

Penafsiran istilah desa dari segi politik bahwa desa memiliki “wewenang tertentu” jika dikaitkan dengan Pasal 18B ayat (2) bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat dengan hak-hak tradisonalnya maka seyogyanya otonomi bukan hanya sebatas diberikan kepada daerah melainkan juga kepada desa. Pemberian otonomi itu untuk menegaskan bahwa negara seutuhnya mengakui pemerintahan desa dan desa tidak lagi sebagai objek politik daerah.

Dalam konteks politik sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang mengurus dirinya sendiri itu sudah dimiliki sejak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh pihak lain. Oleh sebab itu desa dikatakan memiliki otonomi asli yang berbeda dengan daerah otonomi lainnya yang memperoleh otonominya dari pemerintah pusat.<sup>27</sup> Dalam pengertian otonomi menurut tradisi hukum tatanegara, desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas dibandingkan daerah hukum di atasnya. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi, otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan tertentu. Akan tetapi, desa di seluruh Indonesia masih berwenang menentukan

---

<sup>27</sup>*Ibid*, hlm.35.

hidup matinya sendiri, berwenang menentukan batas wilayahnya, dan menetapkan tata pemerintahannya sendiri.<sup>28</sup>

Beberapa kelemahan desentralisasi yang tidak berpihak pada desa, semakin menguatkan tuntutan lokal atas otonomi desa. beberapa alasan yang dikemukakan oleh Sutoro Eko untuk membingkai kembali desentralisasi desa untuk membangun otonomi desa, antara lain:<sup>29</sup>

1. Secara substantif otonomi desa adalah kemandirian desa di hadapan pemerintah supra desa, yaitu kemandirian mengelola pemerintahan sendiri yang berbasis masyarakat (*self governing community*), mengambil keputusan sendiri dan mengelola sumber daya local berbasis masyarakat (*community based resources management*).
2. Membuat struktur pemerintahan secara non-hierarkhis.
3. Memastikan kebijakan dan tindakan subsidiarity kepada desa.
4. Membawa desentralisasi fiscal sampai ke desa yang dijamin secara tegas melalui UU nasional.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa seakan memiliki kedudukan yang jelas dan memiliki kewenangan penuh untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan hak asal-usul. Sebab, sebelum undang-undang desa lahir, pengaturan desa selalu nempel pada undang-undang pemerintahan daerah sehingga perhatian pemerintah pusat lebih terfokus pada daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Kewenangan desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Desa meliputi, kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul,

---

<sup>28</sup>*Ibid*, hlm.49.

<sup>29</sup>Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 272-277.

dan adat istiadat Desa. Pada umumnya pemerintah desa di seluruh Indonesia bentuknya di zaman dulu menurut hukum adat ialah “collegial”. Sebenarnya kekuasaan atas pemerintahan dan hal-hal yang mengenai masyarakat desa berada di tangan warga desa seluruhnya yaitu terhimpun dalam badan-badan hukum yang dinamakan “rapat desa”.<sup>30</sup>

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang dipilih oleh masyarakat desa yang bersangkutan. Sebagai Pemimpin Pemerintahan Desa, seorang Kepala dibantu oleh perangkat desa. Perangkat desa yang pada zaman dulu<sup>31</sup> disebut sebagai pegawai desa sebetulnya bukan pegawai dalam arti yang sewajarnya. Dalam pandangan masyarakat mereka tidak hanya pegawai desa, akan tetapi mereka dianggap sebagai kepala-kepala kecil yang pengaruhnya dan wibawanya jauh melebihi seorang pegawai biasa.

Ketentuan unsur Perangkat Desa yang disebutkan di dalam undang-undang desa yang berlaku sekarang ini antara lain:<sup>32</sup>

1. Sekretariat Desa
2. Pelaksana kewilayahan, dan
3. Pelaksana teknis.

Sekretariat desa terdiri dari Sekretaris Desa (Sekdes), dan dibantu oleh unsur staf sekretariat. Terdapat perubahan ketentuan mengenai sekretaris desa di

---

<sup>30</sup>Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Ctk. Pertama, Jakarta: Balai Pustaka 1984, hlm. 189.

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm. 191-192.

<sup>32</sup>Pasal 48 UU. No. 6 thn. 2014 tentang Desa.

dalam PP No. 43 Thn. 2014, dari peraturan sebelumnya yang terdapat di dalam UU. No. 32 Thn. 2004. Perubahan yang dimaksud adalah sekretaris desa yang awalnya diharuskan seorang PNS, di dalam peraturan yang baru ketentuan tersebut tidak lagi mensyaratkan hal tersebut. Artinya sekretaris desa mengalami perubahan status.

Berkaitan dengan status sekretaris desa sebagai PNS, maka konsekuensi pengangkatannya bukan menjadi kewenangan kepala desa. Berbeda dengan prosedur pengangkatan perangkat desa yang lainnya dimana kepala desa yang berhak melakukan penjurangan dan selanjutnya dikonsultasikan dengan Camat setempat. Pengisian jabatan Sekdes oleh PNS dilatar belakangi oleh adanya Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang salah satu substansinya adalah kemungkinan pemberian otonomi bertingkat terhadap Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Desa/Nagari/Marga. TAP MPR tersebut bermaksud mengubah otonomi desa dari otonomi yang bersifat pengakuan karena muncul dan tumbuh dari masyarakat, menjadi otonomi pemberian dari pemerintah pusat.<sup>33</sup>

Perangkat desa memiliki tugas untuk membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Terkait dengan tugasnya itu, perangkat desa diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan kepada Camat atas Nama Bupati/Wali Kota, sehingga pertanggung jawaban tugas

---

<sup>33</sup>Dikutip dari Lilik Kurniawan dalam skripsi berjudul *Kajian Yuridis Perubahan Status Sekretaris Desa Dari Non PNS Menjadi PNS di Kabupaten Grobogan menurut PP. No. 45 Thn. 2007 Studi Di Kecamatan Kradenan*. Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2012, hlm. 18.

perangkat desa adalah kepada Kepala Desa. Peraturan pengangkatan Perangkat Desa mensyaratkan yang dapat diangkat menjadi perangkat desa adalah penduduk desa dan bertempat tinggal di desa yang bersangkutan minimal satu tahun sebelum mencalonkan.

### **Tinjauan tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS)**

Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam Pasal 1 angka 1 UU. No. 43 thn. 1999 adalah *“Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”* Kemudian di dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan mengenai kedudukan PNS *“Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.”*

PNS dibagi menjadi dua jenis, yaitu PNS pusat dan PNS daerah. PNS Pusat adalah PNS yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada department, Lembaga Pemerintahan Nondepartemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Proovinsi Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Sedangkan PNS Daerah adalah PNS

yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.<sup>34</sup>

Dari definisi PNS yang menyatakan bahwa PNS adalah aparatur negara, maka jelas di dalam pengangkatan maupun pemberhentiannya merupakan kewenangan pemerintah. Terdapat dua pendapat mengenai segi hukum pengangkatan PNS yang menimbulkan hubungan dinas publik<sup>35</sup>, *pertama*, bahwa hubungan dinas publik dan pengangkatan pegawai itu merupakan suatu perjanjian, karena adanya persesuaian kehendak atau *vrye verdag* (kontrak sukarela) antara pegawai dengan pemerintah. Pakar yang mengemukakan pendapat ini antara lain, Logemann, Karnenburg, Vegting, van Praag, Karable, Prins dan Buys. Menurut Buys kontrak sukarela itu merupakan kontrak istimewa "*Contract Suigeneris*" antara Pemerintah dengan PNS dengan syarat "pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi pegawai negeri."<sup>36</sup>

*Kedua*, beberapa sarjana lain berpendapat bahwa pengangkatan atau adanya hubungan dinas publik itu bukan "Kontrak Istimewa", melainkan merupakan perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, yakni berupa penunjukkan terhadap pegawai yang bersangkutan untuk duduk dalam jabatannya. Pendapat ini dikemukakan oleh Klientjes, Van der Pot, van der Grinten, Van Urk dan Donner. E. Utrech mengemukakan ketidak setujuannya dengan pendapat ini, sebab meskipun penunjukkan itu merupakan perbuatan

---

<sup>34</sup> Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk. Ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 36-37.

<sup>35</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Ed. Kesatu, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Liberty, 1988, hlm. 3-4.

<sup>36</sup> *ibid*

hukum bersegi satu, namun sebelum itu telah terjadi perjanjian antara pelamar dengan pemerintah.<sup>37</sup>

Di dalam undang-undang kepegawaian, terkait dengan pemberhentian PNS dapat dibedakan ke dalam, (1) PNS diberhentikan dengan hormat, (2) PNS yang meninggal dunia dianggap diberhentikan dengan hormat, (3) PNS dapat diberhentikan dengan tidak hormat, (4) PNS diberhentikan tidak dengan hormat. Dari keempat pemberhentian PNS tersebut, seluruhnya merupakan kewenangan presiden.

Di dalam menjalankan tugasnya apabila seorang PNS secara sengaja maupu lalai, yang kemudian menimbulkan kerugian maka harus mempertanggung jawabkan kesalahan atau kelalaian yang dilakukan. Bentuk pertanggung jawaban seorang PNS dibagi menjadi dua yaitu pertanggung jawaban pidana dan pertanggung jawaban financial/keuangan dan hartaan.<sup>38</sup> Artinya manakala seorang PNS melakukan kesalahan atau kelalaian yang menimbulkan kerugian, maka sanksi yang dijatuhkan selain sanksi pidana juga sanksi administratif. Selaian pertanggung jawaban Pidana dan administratif, PNS sebagai aparatur negara di dalam mengemban tugasnya juga memiliki kode etik sebagai pedoman tingkah laku dan perbuatan baik di dalam maupun di luar kedinasan.

---

<sup>37</sup>E. Utrech dalam Moh. Mahfud MD, *Hukum... ibid*, hlm. 5.

<sup>38</sup>*ibid*

Kode Etik Pegawai Republik Indonesia disebut dengan Panca prasetya KORPRI. Menurut kandungan isinya, Panca prasetya KORPRI dapat dikelompokkan menjadi dua:<sup>39</sup>

1. Menunjukkan harkat jati diri anggota KORPRI yaitu, sebagai warga negara yang setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa yang diwujudkan sebagai pejuang dan pengabdian terhadap negara bangsanya.
2. Menunjukkan sikap dan perilaku yang harus diperankan oleh anggota KORPRI sebagai aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat.

#### **E. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian di dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif empiris yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

##### 1) Fokus Penelitian

Fokus penelitian di dalam penelitian ini adalah Kedudukan Sekretaris Desa sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa (Studi Di Desa Prendengan Kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara).

##### 2) Subyek Penelitian

Nara sumber yang memberikan keterangan mengenai permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini adalah Bpk. M. Faturachman, Kepala Desa Prendengan Kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara.

##### 3) Sumber Data

---

<sup>39</sup> Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian...*, Op.Cit, hlm. 49-50.

- a. Data Primer, yaitu sumber data yang diperoleh dari subyek penelitian yang berupa wawancara.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan hukum yang digunakan di dalam penelitian ini. Bahan hukum yang digunakan di dalam penelitian ini terdiri dari:

- I. Bahan Hukum Primer

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- II. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

Literatur kepustakaan berupa buku-buku yang berkaitan dengan fokus penelitian, jurnal, dan skripsi terdahulu yang berkaitan.

- III. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

4) Cara Pengumpulan Bahan Hukum

Cara pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, yakni dengan mengkaji literatur yang berhubungan dengan permasalahan dan hasil penelitian hukum terdahulu.

5) Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan adalah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami permasalahan penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah

- a. Pendekatan Perundang-Undangan, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan focus penelitian.
- b. Pendekatan Konseptual, yaitu pendekatan yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.
- c. Pendekatan sosiologis, yaitu pendekatan terhadap kondisi dan keadaan masyarakat.

6) Metode Pengolahan dan Analisis

Metode pengolahan dan analisis yang digunakan di dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif.