

BAB III

KEDUDUKAN SEKRETARIS DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 DAN IMPLIKASINYA DI DESA PRENDENGAN

A. Kedudukan Sekretaris Desa Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Pemerintahan Desa sebagai bentuk pemerintahan tertua yang telah ada sebelum Indonesia merdeka, eksistensinya diakui sampai dengan sekarang ini. Melalui substansi Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara konstitusional desa dengan hak asal usul dan hak tradisionalnya memiliki kewenangan untuk menjalankan urusan rumah tangganya sendiri. Seiring perjalanan ketatanegaraan Indonesia, meskipun secara konstitusional negara mengakui dan menghormati eksistensi desa dan pemerintahan desa namun kenyataannya pengaturan mengenai desa sejak kemerdekaan mengalami pasang surut. Pada masa Orde Baru, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, pemerintah berusaha melakukan penyeragaman desa. Setelah rezim Orde Baru berakhir, sebelum berlakunya undang-undang desa yang sekarang ini, terdapat dua undang-undang terdahulu yang mengatur tentang Pemerintah Daerah yang di dalamnya juga mengatur tentang desa, yakni Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut menggabungkan pengaturan mengenai pemerintahan daerah dan pemerintahan desa ke dalam satu

bingkai undang-undang. Padahal antara Pemerintah Desa dan Pemerintahan Daerah adalah dua hal yang sangat berbeda.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, pengaturan mengenai desa hanya dituangkan dalam Pasal 200 sampai dengan Pasal 216. Di dalam Pasal 202 disebutkan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Yang menjadi perhatian terkait pengaturan desa di dalam undang-undang ini adalah substansi Pasal 202 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan”. Dari pengaturan terkait pemerintahan desa sebelumnya, tidak pernah terdapat substansi pengaturan yang mensyaratkan bahwa di dalam Pemerintahan Desa diisi dari unsur pegawai negeri. Terlebih untuk sekretaris desa yang merupakan perangkat desa dan bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugasnya.

Definisi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok Pokok Kepegawaian adalah *“Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas, dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”*. Selanjutnya dijelaskan

bahwa,¹¹⁷ kedudukan PNS adalah sebagai aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan secara profesional kepada masyarakat.

Dilihat dari definisi dan kedudukan PNS di atas, Sekretaris Desa yang berstatus sebagai PNS sebagaimana dalam ketentuan Pasal 202 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berkedudukan sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. Dilihat dari segi pembagian PNS, Sekretaris Desa termasuk sebagai PNS Daerah. Menurut C.S.T. Kansil,¹¹⁸ dalam konteks hukum publik PNS bertugas membantu Presiden sebagai kepala pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat.

Setiap Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk memiliki kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap negara. Kesetiaan dan ketaatan penuh tersebut mengandung pengertian bahwa pegawai negeri sepenuhnya berada di bawah pimpinan pemerintah serta diatur dan tunduk di bawah hukum publik. Yang dimaksud hukum publik di sini ialah hukum yang mengatur ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal menyangkut kepentingan umum misal mengenai susunan negara dan pemerintahan, hubungan antara badan-badan pemerintah yang satu dengan yang lain, lembaga atau badan pemerintah dengan masyarakat umum atau perseorangan.¹¹⁹

¹¹⁷Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

¹¹⁸C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramitha, 1979, hlm. 38

¹¹⁹Sudibyo Triatmojo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak Dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ctk. Pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 107-108.

Selama ini, pengangkatan perangkat desa termasuk di dalamnya adalah sekretaris Desa menjadi kewenangan dari Kepala Desa. Secara hirarkhi kepangkatan, perangkat desa berada di bawah Kepala Desa untuk membantu kepala desa, sehingga pertanggung jawaban sekretaris Desa adalah terhadap Kepala Desa. Sedangkan pengangkatan Sekretaris Desa PNS adalah oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Wali Kota, hal tersebut menyebabkan para Sekretaris Desa merasa tidak perlu bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Di samping itu dengan proses pengangkatan Sekretaris Desa yang tidak melalui uji kompetensi seperti tes penerimaan PNS pada umumnya membuat ketidakpercayaan masyarakat desa akan kualitas perangkat pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.¹²⁰

Sekretaris Desa adalah pembantu Kepala Desa, tetapi sebagai PNS Sekretaris Desa harus tunduk dan patuh terhadap peraturan disiplin yang atasannya Camat atau pejabat lain yang ditunjuk.¹²¹ Hal tersebut akan membuat struktur pemerintahan desa menjadi “bercabang”. Sebab di satu sisi, Sekretaris Desa adalah bawahan Kepala Desa yang bertugas membantu Kepala Desa, akan tetapi di sisi lain Sekretaris Desa sebagai aparatur negara yang tugasnya adalah membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terlebih lagi ketika Sekretaris Desa telah diangkat menjadi PNS maka secara otomatis Sekretaris Desa memiliki hak dan kewajiban sebagaimana dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Selain tunduk pada undang-undang kepegawaian,

¹²⁰M. Farid Ridha dan Sujianto, “Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadai PNS”, *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, No. 1, Vol. 11, 2013, hlm. 40.

¹²¹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 199.

konsekuensi Sekretaris Desa diisi dari PNS adalah harus patuh pada kode etik PNS.¹²²

Kewajiban Sekretaris Desa sebagai Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, antara lain:

1. Setiap pegawai negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Republik Indonesia (Pasal 4).
2. Setiap pegawai negeri wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab (Pasal 5).
3. Setiap pegawai negeri wajib menyimpan rahasia jabatan, dan pegawai negeri hanya dapat rahasia jabatan kepada dan atas perintah jabatan yang berwajib atas kuasa undang-undang (Pasal 6).

Di samping mempunyai kewajiban yang dituangkan dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 5, Pegawai Negeri Sipil juga memiliki hak, antara lain:

- a. Setiap pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya (Pasal 7)
- b. Setiap pegawai negeri berhak atas cuti (Pasal 8)
- c. Setiap pegawai negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya, berhak memperoleh perawatan.
- d. Setiap pegawai negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga, berhak memperoleh tunjangan.
- e. Setiap pegawai negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka. (Pasal 9)
- f. Setiap pegawai negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, berhak atas pensiun (Pasal 10).

Kedudukan Sekretaris Desa sebagai PNS, sebagai aparatur negara, akan memungkinkan terjadinya disharmonisasi hubungan antara Sekretaris Desa

¹²²Muhammad Fachrudin, *Analisis Yuridis Perubahan Status Sekretaris Desa Non Pegawai Negeri Menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Kabupaten Grobogan*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Semarang, 2011, hlm. 72.

dengan Kepala Desa. Sebab, dilihat dari pengangkatannya, Kepala Desa diangkat dari hasil pemilihan langsung oleh masyarakat setempat, sehingga pertanggung jawabannya adalah terhadap masyarakat yang telah memilihnya. Sedangkan Sekretaris Desa diangkat oleh Pemerintah Daerah, sehingga lazimnya pertanggung jawabannya adalah bukan terhadap Kepala Desa. Padahal Kepala Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan pimpinan Pemerintah Desa. Permasalahan lain terkait perubahan kedudukan Sekretaris Desa adalah mengenai kesetaraan golongan. Penggolongan Sekretaris Desa ke dalam golongan IIA dianggap tidak adil karena golongan sarjana disamakan dengan SMA.¹²³

Sekretaris Desa yang tugasnya adalah sebagai unsur pembantu Kepala Desa dalam hal administratif, manakala diisi dari PNS memungkinkan terjadinya pertanggung jawaban dan loyalitas ganda, yakni kepada Kepala Desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas desa. Pertanggung jawaban Sekretaris Desa kepada Kepala Desa terkait dengan posisi Sekretaris Desa di dalam struktur pemerintahan desa yang berada di bawah Kepala Desa. Namun dari segi pengangkatan, pertanggung jawaban Sekretaris Desa adalah kepada Pejabat Daerah yang mengangkatnya.

Dalam jangka panjang timbulnya dualisme aparat pemerintahan desa akibat adanya jabatan yang diisi PNS akan mengganggu otonomi desa, terutama desa-desa yang peraturan genealogis warganya masih kuat.¹²⁴ Bukankah sudah jelas bahwa di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

¹²³Fina Sinarita dkk, "Analisa Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa (SEKDES) Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Kabupaten Demak", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 10.

¹²⁴Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm 198-199.

negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat dengan hak-hak tradisionalnya untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Akan tetapi dengan adanya ketentuan dimasukkannya PNS ke dalam unsur pemerintah desa, hal tersebut merupakan sebuah bentuk intervensi dari pemerintah atas penyelenggaraan pemerintahan desa.

Menurut Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, desa atau apapun bentuknya merupakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang dilindungi oleh hak-hak tradisionalnya. Kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya ini didasarkan pada asal usul dan adat istiadat setempat yang harus diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jaminan konstitusional ini harus dilihat dan diimplementasikan secara komprehensif, termasuk dalam tata cara pengisian jabatan sekretaris desa.¹²⁵

Pengisian jabatan Sekretaris Desa dari PNS merupakan antinomi prinsip keaslian desa. Dalam arti kata bahwa dengan mem-PNS-kan jabatan sekretaris desa akan mengaburkan makna dan esensi dari prinsip keaslian desa yang didasarkan pada asal usul dan adat istiadat setempat. Pengisian jabatan sekretaris desa dalam hal ini harus didasarkan pada hukum rakyat (*folk law, volksrecht*) atau hukum lokal adat (*adatrecht*), yakni didasarkan pada pluralisme hukum, bukan diseragamkan karena entitas desa sangat beragam bentuknya.¹²⁶

¹²⁵Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional Dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, Ctk. Pertama, Bandung: Alumni, 2010, hlm. 55.

¹²⁶*Ibid.*

Perubahan status sekretaris desa sebagai PNS akan mengubah cara pandang masyarakat, termasuk tata nilai yang mengatur hubungan antara masyarakat dengan sekretaris desa yang selama ini sebagai salah satu perangkat desa. Karena selama ini perangkat desa dipersepsikan oleh masyarakat sebagai pamong desa yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat. Dalam hubungan sosial di desa, pamong desa beserta elit lainnya, dituakan, ditokohkan, dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga desa.¹²⁷

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemoe, pejabat-pejabat yang dinamakan pegawai desa (sekarang perangkat desa) bukan merupakan pegawai sebenarnya. Di dalam pandangan masyarakat mereka bukan hanya pegawai desa tetapi adalah wakil-wakil kepala desa, mereka adalah “kepala-kepala kecil” yang pengaruh dan perbawanya melebihi seorang pegawai biasa. Masing-masing dan bersama-sama mereka adalah “segumpalan kekuasaan desa” di samping dan bersama-sama kepala desa.¹²⁸ Berdasarkan pendapat Soetardjo Kartohadikoesoemoe tersebut, maka selayaknya perangkat desa diangkat dari penduduk desa setempat yang benar-benar mengetahui keadaan, kebiasaan, dan adat-adat istiadat masyarakat setempat.

Adanya kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS, akan dapat memicu munculnya asosiasi-asosiasi baru dari kalangan perangkat desa yang akan

¹²⁷Muhammad Fachrudin, *Analisis Yuridis Perubahan Status...*, Op.Cit., hlm 81.

¹²⁸Soetardjo Kartohadikoesoemoe, *Desa*, Ctk. Pertama, Jakarta: Balai Pustaka, 1984, hlm 191.

menuntut untuk ikut diangkat menjadi PNS.¹²⁹ Keadaan semacam itu dapat terjadi sebab, perangkat desa yang lain menganggap adanya ketidakadilan dalam susunan struktur perangkat desa. Meskipun disadari bahwa tugas sekretaris desa tergolong lebih besar untuk mengemban tugas administrasi desa dibandingkan dengan perangkat desa yang lain.

Dari sisi sosiologis, pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS akan memperlemah posisi otonomi asli yang dimiliki masyarakat desa karena salah satu aparat desa telah menjadi aparat pemerintah daerah dan menjadi perpanjangan tangan pejabat daerah. Kemudian dari segi politis, sekretaris desa PNS akan berperan lebih penting dari pada kepala desa. Ditakutkan pula bahwa secara perlahan-lahan kewenangan kepala desa akan terkikis beralih menjadi kewenangan Sekretaris Desa.¹³⁰

B. Kedudukan Sekretaris Desa Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Setelah melewati perjalanan yang lumayan panjang, sejak awal era reformasi hingga sekarang ini akhirnya pengaturan mengenai pemerintahan desa kembali dibingkai dengan undang-undang tersendiri, tidak lagi disatukan dengan undang-undang pemerintahan daerah. Pada tahun 2014 diundangkan undang-undang baru yang mengatur pemerintahan desa yakni Undang-Undang Nomor 6

¹²⁹ Muhammad Fachrudin, *Analisis Yuridis Perubahan Status...*, Op.Cit., hlm. 82.

¹³⁰ Fina Sinarita dkk, *Analisa Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa...*, Op.Cit., hlm.10.

Tahun 2014 tentang Desa. Dengan mulai berlakunya undang-undang baru ini, ketentuan pengaturan mengenai pemerintahan desa yang terdapat di dalam Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sehingga pengaturan tentang pemerintahan desa hanya terdapat di dalam undang-undang baru itu.

Pada bagian “menimbang” di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisonal dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kemudian, dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan. Sehingga desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dalam undang-undang.

Di dalam bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dijelaskan bahwa, memang dalam perjalanan sejarah telah ditetapkan beberapa pengaturan mengenai desa. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, pengaturan tersebut belum dapat mawadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa yang hingga saat ini berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) desa. Selain itu, pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keagamaan, partisipasi masyarakat serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan

masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 terdiri dari XVI Bab dan 121 Pasal, sehingga pengaturan mengenai desa tidak terbatas pada hal-hal yang sangat pokok saja sebagaimana pengaturan pada undang-undang sebelumnya, yaitu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Di dalam Bab V undang-undang tersebut, merupakan bab yang substansinya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa. Disebutkan di dalam Pasal 23 bahwa penyelenggara pemerintahan desa adalah Pemerintah Desa.

Pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu dengan perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Sebagai unsur pembantu kepala desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa, perangkat desa terdiri dari Sekretariat Desa, Pelaksana Kewilayahan, dan Pelaksana Teknis. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menjabarkan bahwa sekretariat desa dipimpin oleh sekretaris desa yang bertugas membantu desa dalam bidang administrasi. Di dalam menjalankan tugasnya, sekretaris desa dibantu oleh unsur staf sekretariat yang maksimal terdiri dari tiga bidang urusan.

Jika melihat peraturan terkait Sekretaris Desa pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peraturan di dalam undang-undang desa yang baru ini memberikan ketentuan yang berbeda. Ketentuan di dalam undang-undang desa yang baru ini tidak mensyaratkan sekretaris desa diisi dari PNS. Artinya, sekretaris desa diposisikan kembali sebagai bagian dari perangkat desa sebagaimana perangkat desa yang lain, yang kewenangan pengangkatannya ada

pada kepala desa. Jika pengangkatan sekretaris desa dikembalikan sebagaimana pengangkatan perangkat desa yang lainnya, maka tidak lagi terdapat pertanggung jawaban ganda yang harus dijalankan oleh sekretaris desa sebagaimana sebelumnya, yakni sekretaris desa harus bertanggung jawab kepada kepala desa sebagai pimpinan pemerintah desa dan kepada pejabat daerah yang mengangkatnya, dalam hal ini yaitu bupati/walikota.

Perubahan ketentuan tersebut, mengembalikan citra sekretaris desa dalam pandangan masyarakat sebagai “pamong desa”, yang menurut Soetardjo Kartohadikoesoemoe, mereka adalah “kepala-kepala kecil” yang mempunyai pengaruh dan perbawaan luar biasa bagi masyarakat desa. Lebih lanjut, Soetradjo juga berpendapat bahwa anggota-anggota pemerintah desa lazimnya diangkat dari kalangan penduduk desa yang cakap dan berpengaruh. Mereka dapat diangkat dengan jalan pilihan, penetapan oleh Kepala Desa maupun diangkat oleh wedana atas usulan Kepala Desa.¹³¹

Lilik Kurniawan di dalam penelitiannya di Daerah Kabupaten Grobogan, mengemukakan bahwa ketika sekretaris desa diangkat menjadi PNS sebenarnya mereka mengalami dua kerugian, yaitu:¹³²

1. Dari segi usia pensiun, usia pensiun PNS adalah 56 tahun sedangkan usia pensiun perangkat desa adalah 65 tahun. Artinya pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS berakibat pada lamanya masa jabatan Sekretaris Desa.
2. Dari segi kesejahteraan, dengan dimasukkannya Sekretaris Desa ke dalam golongan IIA artinya gaji rutin yang didapatkan tiap bulan berkisar antara Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah) sampai dengan Rp.

¹³¹Soetardjo Kartohadikoesoemoe, *Desa, Op.Cit.*, hlm 191-192.

¹³²Lilik Kurniawan, *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 59-60.

2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah). Sedangkan sebelumnya gaji Sekretaris Desa berasal dari tanah bengkok yang luasnya 6 Hektar.

Selain itu, bagi sekretaris desa lama yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS, akan diberhentikan dari jabatannya sebagai sekretaris desa yang akan digantikan oleh sekretaris desa baru dari PNS. Meskipun sebenarnya pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan para sekretaris desa, sebab tugas yang diembannya tidaklah ringan.

Berdasarkan pendapat Soetardjo Kartohadikoesoemoe dan penelitian Lilik Kurniawan yang telah disebutkan di atas, dikembalikannya ketentuan mengenai sekretaris desa sebagai bagian dari perangkat desa yang kewenangan pengangkatannya ada pada kepala desa merupakan hal yang sangat lazim. Terlebih jika dilihat dari segi hubungan struktural pemerintah desa antara sekretaris desa dengan kepala desa. Dengan dikembalikannya kewenangan pengangkatan sekretaris desa kepada kepala desa maka, hierarki struktural secara vertikal menjadi jelas.

Soetardjo Kartohadikoesoemoe mengemukakan, tentang pengangkatan pemerintah desa (pegawai-pegawai desa) dapat diberitakan, bahwa pada umumnya mereka dicalonkan oleh rapat desa atau oleh kepala, tidak memakai cara seperti halnya dengan pemilihan kepala desa. Lazimnya, para pegawai desa itu dari penduduk desa yang cakap dan berpengaruh. Akan tetapi yang dititik beratkan selalu syarat “berpengaruh”.¹³³

¹³³Soetardjo Kartohadikoesoemoe, *Desa, Op.Cit.*, hlm. 251.

Penilaian masyarakat desa terhadap pemerintah desa yakni kepala desa dan perangkatnya sering kali tidak menggunakan parameter profesionalisme, namun parameter yang digunakan adalah kata “baik”. Parameter baik di sini antara lain dilihat dari apakah kepala desa dan perangkatnya itu ringan tangan, ringan kaki, dan ramah atau tidak terhadap masyarakat setempat. Bahkan meletakkan kebaikan itu sebagai ukuran untuk mempertegas kepercayaan mereka terhadap pemerintah desa (istilah masyarakat desa itu *sembodo*). Demikian sebaliknya Kepala Desa dan perangkatnya membutuhkan kepercayaan rakyat melalui cara-cara tradisional, bersifat personal dan penjagaan nilai dari kerifan lokal di desa. Dengan cara seperti itu, mereka akan mudah diterima, dapat menjaga eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang diemban.¹³⁴

Ketentuan pengisian jabatan sekretaris desa dalam undang-undang desa yang baru ini menempatkan kembali sekretaris desa pada kedudukan awal yakni sebagai unsur pembantu kepala desa yang diisi dari masyarakat setempat melalui penjaringan yang dilakukan oleh kepala desa. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan bahwa desa mempunyai kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Kewenangan tersebut harusnya termasuk juga kewenangan pengangkatan perangkat desa.

Pengakuan dan penghormatan terhadap desa dengan hak asal usul dan hak tradisionalnya memang telah dilakukan sejak Indonesia belum merdeka hingga era reformasi. Seharusnya hal tersebut dipahami bahwa terkait dengan urusan lokal pemerintahan desa, pemerintah pusat tidak perlu melakukan intervensi. Implikasi

¹³⁴Muhammad Fachrudin, *Analisis Yuridis Status Sekretaris Desa...*, Op.Cit., hlm. 84.

dari diangkatnya sekretaris desa menjadi PNS merupakan suatu bentuk bergesernya struktur yang sifatnya tradisional menuju ke arah lebih modern. Sebelumnya status desa yang informal identik dengan hubungan yang bersifat kekeluargaan antara perangkat desa dengan warganya. Hubungan tersebut tidak kaku dipisahkan dengan sekat yang formalistis.¹³⁵

Mem-PNS-kan sekretaris desa artinya menjadikan Sekretaris Desa sebagai perpanjangan tangan daerah. Menurut Muhammad Fachrudin dalam skripsinya, hal tersebut yang merupakan sebuah proses politik dimana pemerintah daerah akan lebih kuat mengendalikan pemerintah desa.¹³⁶ Padahal dilihat dari segi otonomi, bahwa otonomi yang dimiliki desa adalah otonomi yang berbeda dari otonomi yang dimiliki daerah. Dimana daerah memperoleh otonomi dari pemerintah pusat, sedangkan otonomi desa terbentuk tanpa diberikan oleh pihak lain. Artinya, desa harus dibiarkan memiliki kemandirian mengurus pemerintahannya sendiri selama bukan mengenai kepentingan yang menyangkut kepentingan negara.

Dicabutnya ketentuan pengisian jabatan sekretaris desa dari PNS idealnya tidak lagi menimbulkan permasalahan mengenai kekosongan sekretaris desa yang disebabkan tidak terdapat PNS yang berkompeten dalam urusan administrasi desa, atau kekosongan sekretaris desa yang disebabkan sekretaris desa yang lama tidak memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi PNS. Meskipun kekosongan itu dapat diisi dari pelaksana tugas atau penanggung jawab yang dapat mengcover

¹³⁵ *Ibid*, hlm 94.

¹³⁶ *Ibid*, hlm. 97.

tugas sekretaris desa. Akan tetapi, bukan berarti jabatan sekretaris desa dapat dibiarkan kosong untuk jangka waktu yang lama mengingat bahwa kedudukan sekretaris desa sebagai pimpinan sekretariat desa yang menjalankan tertib administrasi.

C. Implikasi Perubahan Kedudukan Sekretaris Desa Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 di Desa Prendengan

1. Deskripsi Desa Prendengan

Desa Prendengan adalah salah satu desa di Kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara yang berada di paling ujung Kecamatan Banjarmangu, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

Utara : Berbatasan dengan Desa Pagerpelah, Kecamatan Karangkoar.

Selatan: Berbatasan dengan Desa Sijeruk, Kecamatan Banjarmangu.

Timur : Berbatasan dengan Sungai Urang/ Desa Slatri, Kec. Karangkoar.

Barat : Berbatasan dengan Desa Majatengah dan Desa Beji.

Wilayah Desa Prendengan terbagi menjadi 3 (tiga) dusun, yakni Dusun Tlaga, Dusun Prendengan Gunung dan Dusun Prendengan Jurang. Dusun Tlaga terdiri dari 1 (satu) Rukun Warga (RW) dan 3 (tiga) Rukun Tetangga. Dusun Prendengan Gunung atau yang sering disebut sebagai Dusun II terdiri dari 1 (satu) RW dan 4 (empat) RT, kemudian Dusun Prendengan Jurang atau yang sering disebut sebagai Dusun III terdiri dari 1 (satu) RW dan 6 (enam) RT. Dusun

Prendengan Jurang merupakan wilayah Desa Prendengan yang terbanyak penduduknya, yakni sekitar 45,6% dari total jumlah penduduk. Sejalan dengan jumlah penduduk yang paling banyak, Dusun yang paling luas wilayahnya juga Dusun Prendengan Jurang, yakni dengan luas 47% dari luas Desa Prendengan.¹³⁷

Secara tipografi, hidrologi, dan klimatologi, Desa Prendengan terletak pada ketinggian 800 Mdpl, dengan suhu maksimal 34 derajat celcius dan suhu minimum 32 derajat celcius. Letak Desa Prendengan dapat dikatakan tidak terlampaui jauh dari ibukota kabupaten, yaitu dengan jarak 19 km dengan lama tempuh 45 menit. Sedangkan untuk jarak dengan ibukota kecamatan adalah 12 km dengan jarak tempuh 30 menit.

Total luas wilayah desa Prendengan adalah 258.052,747 Ha/m². Luas wilayah Desa Prendengan hampir seluruhnya dikelilingi dengan daerah pegunungan, sehingga kontur tanahnya merupakan tanah yang mudah longsor. Secara terperinci luas wilayah desa menurut penggunaannya adalah sebagai berikut:

- a. Luas tanah sawah : 93.339 Ha/m²
- b. Luas tanah kering : 149.229 Ha/m²
- c. Luas keperluan fasilitas umum : 1.500,747 Ha/m²
- d. Luas tanah keperluan fasilitas sosial : 1.700 Ha/m²
- e. Luas tanah kas desa murni : 12.284 Ha/m²

¹³⁷Arsip dokumen profil Desa Prendengan tahun 2015.

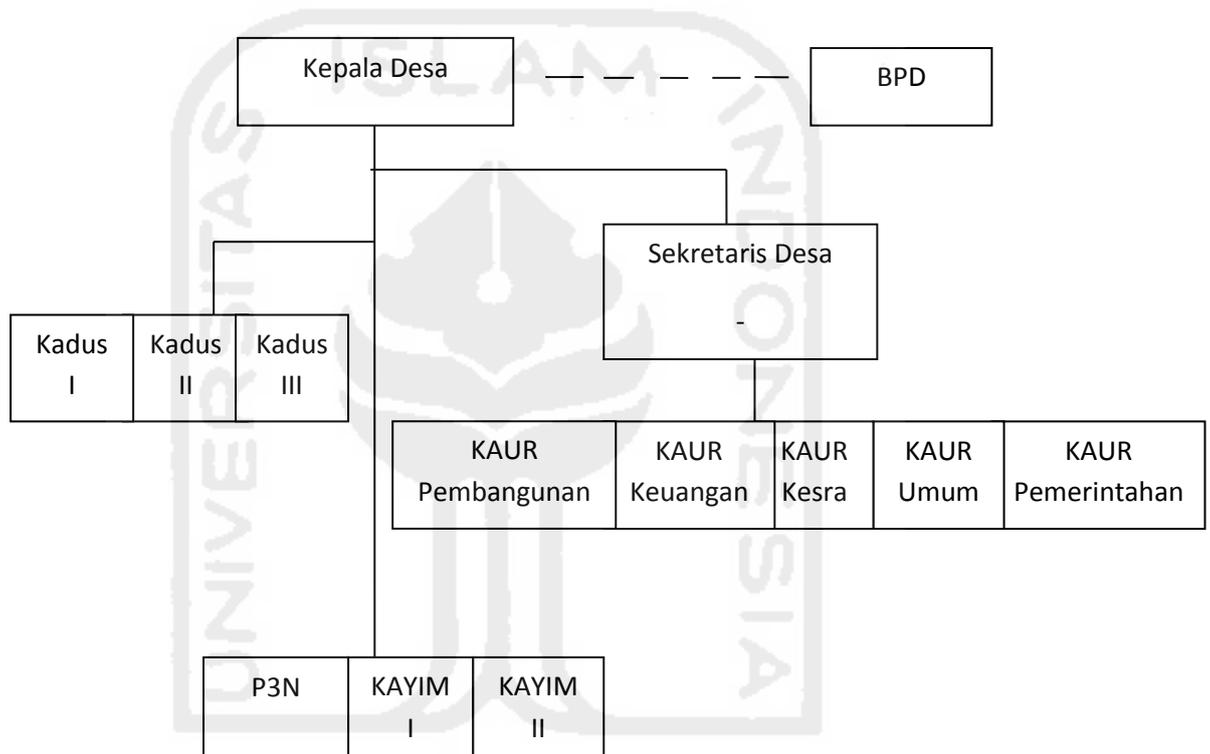
Desa Prendengan mempunyai jumlah penduduk sebanyak 2465 jiwa yang terdiri dari jumlah penduduk laki-laki 1225 jiwa dan Perempuan sebanyak 1240 jiwa. Dengan sebagian besar mata pencaharian pokok penduduk desa adalah sebagai petani, atau meskipun mempunyai profesi dalam bidang lain mereka tidak sepenuhnya hanya terfokus pada bidangnya, tetapi mempunyai lahan yang digunakan untuk bertani.

Struktur Pemerintah Desa di Desa Prendengan pada saat ini dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang menjabat sejak Tahun 2013 melalui pemilihan langsung. Pemerintah Desa Prendengan dalam menjalankan fungsi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat dibantu oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD). Kepala Desa Prendengan dibantu dengan perangkat desa yang berjumlah 10 orang, yang terdiri dari:

1. Bidang kewilayahan, terdiri dari 3 (tiga) Kepala Dusun (Kadus). Dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya pelaksana kewilayahan (Kadus) dibantu oleh pengurus RT dan RW yang ada di wilayahnya masing-masing.
2. Sekretariat Desa terdiri dari 5 (lima) Kepala Urusan (KAUR) yaitu, Kepala Urusan Pembangunan, Kepala Urusan Kesejahteraan, Kepala Urusan Keuangan, Kepala Urusan Pemerintahan dan Kepala Urusan Umum.
3. Pelaksana teknis lapangan yang terdiri dari bidang agama dengan jumlah 2 (dua) orang, dan pelaksana tugas pencatatan pernikahan 1 (satu orang).

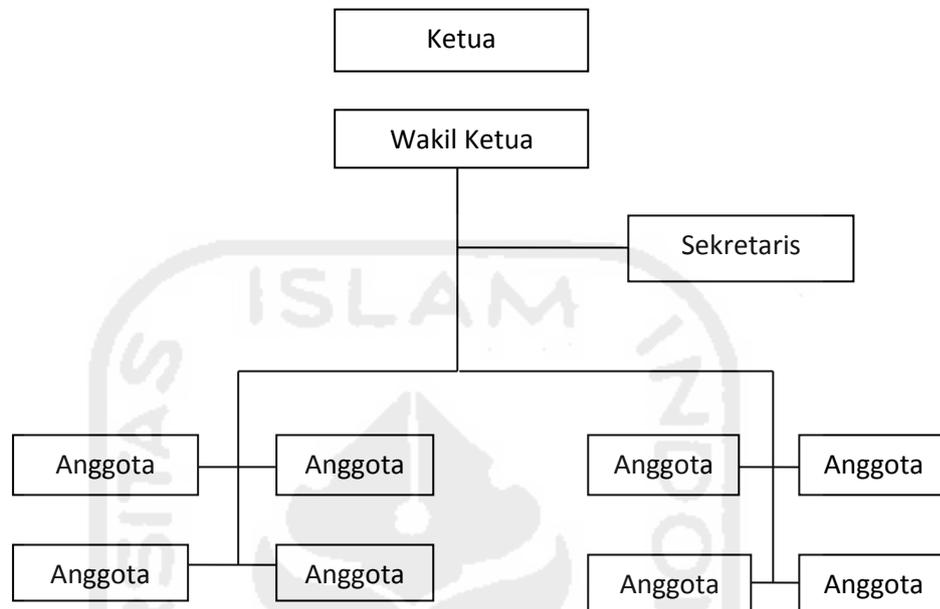
Secara struktural Pemerintah Desa Prendengan dapat digambarkan sebagai berikut:

STRUKTUR PEMERINTAH DESA PRENDENGAN



Badan Permusyawaratan Desa Prendengan terdiri dari 11 orang, yang strukturnya terdiri dari seorang ketua, seorang wakil ketua, seorang sekretaris dan 8 (delapan) orang anggota. Secara struktural dapat digambarkan sebagai berikut:

STRUKTUR BPD DESA PRENDENGAN



Dalam sejarahnya, kepemimpinan Desa Prendengan dari masa ke masa telah dipimpin oleh lima Kepala Desa:

Tahun	Pemimpin (Kepala Desa)	Keterangan
s/d 1970	WARSO ATMOJO	-
1970-1989	IMAM TAUCHID	-
1989-2007	SALMONO	-
2007-2013	TURMONO	-
2013-2019	M. FATURRAHMAN	-

Meskipun letaknya yang sudah dapat dikatakan di daerah pegunungan, dan penduduk desanya mayoritas bekerja sebagai petani, namun bukan berarti Desa Prendengan tidak dapat berprestasi. Pada tahun 2015 ini, Desa Prendengan mendapatkan penghargaan dari Pemerintah Daerah Kabupaten banjarnegara sebagai juara 2 atas kategori Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan Tercepat sekabupaten Banjarnegara. Prestasi lain yang pernah diraih antara lain juara 2 Bola Voly Putri dalam HUT RI Ke 63, juara harapan 2 lomba K3 kategori PHBS dalam rangka HUT RI Ke 70, dan juara harapan 3 Lomba Gerak Jalan Gayeng dalam Rangka HUT RI Ke 70.

Mengenai potensi dan masalah desa, Desa Prendengan yang terletak di daerah pegunungan dan berbukit cukup mempunyai potensi dari beberapa sumber daya, antar lain:

A. Potensi Sumber Daya Alam

1) Sektor pertanian dan perkebunan

Hasil utama perkebunan yang utama di wilayah Desa Prendengan adalah tanaman salak. Hampir semua petani di Desa Prendengan mempunyai kebun salak yang merupakan penghasilan yang sangat sentral untuk menunjang perekonomian penduduk Desa Prendengan. Selain dari hasil perkebunan, dari sektor pertanian Desa Prendengan produksi tanaman padi masih sekitar 30% per tahunnya.

2) Sektor peternakan

Dari sector peternakan, banyak tanaman perkebunan yang dapat dijadikan sebagai pakan ternak kambing maupun sapi.

B. Potensi Sumber Daya Manusia

Dalam hal sumber daya manusia di Desa Prendengan masih tergolong rendah, hal tersebut dikarenakan pola pikir dan tingkat pendidikan masyarakat masih kuno. Namun sekarang ini mulai terjadi perubahan, pendidikan masyarakat Desa Prendengan semakin tahun semakin meningkat, baegitu pula kesadaran dalam bidang kesehatan.

C. Potensi Sosial Budaya

Dalam hal sosial budaya, system gotong royong di Desa Prendengan masih sangat terjaga. Dapat dibuktikan dengan adanya program jum'at kliwon bersih dan gotong royong lain dalam kehidupan bermasyarakat seperti apabila ada warga yang membangun rumah.

Disamping memiliki potensi dari berbagai bidang, Desa Prendengan mempunyai beberapa permasalahan yang merupakan tantangan untuk mewujudkan cita-cita bersama antara masyarakat dengan pemerintah desa. Permasalahan mendasar yang dihadapi Desa Prendengan dan perlu untuk segere ditangani meliputi:

- a. Kemiskinan
- b. Pengangguran
- c. Rendahnya derajat kesehatan masyarakat
- d. Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat
- e. Rendahnya daya beli masyarakat dan keuangan desa
- f. Lambatnya proses pemilihan ekonomi desa dan kesenjangan pertumbuhan antar desa.

2. Implikasi Perubahan Kedudukan Sekretaris Desa di Desa Prendengan

Perubahan yang menjadi isu menarik terkait pengaturan baru tentang desa di dalam Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 selain terkait dana desa yang terdengar “fantastis” dan terkait pemilihan Kepala Desa adalah perubahan ketentuan terkait Sekretaris Desa. Berbicara mengenai Sekretaris Desa, bahwa perubahan kedudukannya telah menjadi perdebatan setelah berlakunya ketentuan pengisian Sekretaris Desa dari PNS di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Begitu juga sekarang setelah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa resmi diberlakukan.

Sebagaimana telah dibahas di atas, bahwa setiap perubahan peraturan perundang-undangan membawa dampak atau implikasi, maka perubahan kedudukan sekretaris desa di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga membawa implikasi tersendiri. Sebagai salah satu desa yang mengalami kekosongan jabatan sekretaris desa yang disebabkan ketentuan pengisian sekretaris desa dari PNS, Desa Prendengan menyambut baik perubahan ketentuan pengisian sekretaris desa.

Menurut penuturan Kepala Desa Prendengan M. Faturacman,¹³⁸ sejalan dengan pengisian sekretaris desa yang tidak lagi disyaratkan dari PNS, wacananya PNS yang mengisi jabatan sekretaris desa akan ditarik kembali ke daerah. Sebagai kepala desa pihaknya telah melakukan koordinasi dengan pihak kecamatan mengenai pengisian kekosongan sekretaris desa di desanya. Akan tetapi sebagai pemerintah desa, sampai saat ini belum dapat merealisasikan penjaringan calon

¹³⁸ Wawancara dengan Kepala desa Prendengan, 2 Januari 2016 pukul 16.30 WIB.

sekretaris desa, sebab memang di Kabupaten Banjarnegara peraturan daerah yang menjadi aturan pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 belum disahkan dan belum diundangkan. Sehingga sampai sekarang ini, sekretaris desa di Desa Prendengan masih kosong dan dijalankan oleh Pj Sekretaris Desa.

Sehubungan dengan itu, meskipun pengaturan terkait Sekretaris Desa telah berubah, namun belum berpengaruh terhadap susunan pemerintah desa di Desa Prendengan. Tugas dalam bidang administrasi masih dijalankan oleh Kepala Urusan (KAUR) Pembangunan yang merangkap tugas sebagai Pj Sekretaris Desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Prendengan sampai sekarang ini tidak menghadapi permasalahan yang berarti terkait dengan perubahan-perubahan terhadap kedudukan Sekretaris Desa.

Selanjutnya, menurut beliau meskipun sekretaris desa di desanya tidak diisi dari PNS hal tersebut sama sekali tidak mengganggu kinerja Pemerintah Desa. Bahkan beliau menuturkan bahwa hal tersebut dapat dikatakan mempunyai keuntungan tersendiri, sebab di beberapa desa yang sekretaris desanya diisi dari PNS mengeluhkan mengenai pelayanan yang diberikan terhadap masyarakat tidak seperti dulu. Profesionalisme PNS terkait jam kerja dimana setelah jam 4 sore sudah tidak lagi melayani masyarakat merupakan hal yang kurang dapat diterima, karena kita mengetahui bahwa pemerintah desa melayani masyarakat desa dapat dikatakan kapanpun dibutuhkan, tidak mengenal profesionalisme jam kerja.¹³⁹

Di samping itu, meskipun mengalami kekosongan sekretaris desa, akan tetapi laporan dalam bidang administrasi, Desa Prendengan tidak mengalami

¹³⁹Wawancara dengan Kepala Desa Prendengan, 2 Januari 2016 pukul 16.30 WIB.

kendala yang berarti. Bahkan walaupun tidak mendapat sekretaris desa PNS, Desa Prendengan justru menjadi salah satu desa dari 5 (lima) desa yang dijadikan sampel oleh Kabupaten Banjarnegara dalam hal laporan pertanggung jawaban administrasi. Terlebih lagi Desa Prendengan berada pada posisi nomer 1 (satu), disaat desa-desa lain (termasuk di dalamnya adalah desa yang jabatan Sekretaris Desa diisi dari PNS) meributkan bentuk laporan administrasi. Di kecamatan Banjarmangu sendiri Desa Prendenga termasuk desa paling tereaksi terhadap pembelanjaan dan pengalokasian dana desa.¹⁴⁰

Di Desa Prendengan perangkat desa memperoleh gaji dari hasil tanah bengkok. Tanah bengkok untuk sekretaris desa sendiri terdiri dari dua bidang tanah bengkok. Tanah bengkok yang dimaksud adalah berupa tanah sawah dengan hasil panen mencapai 4 (empat) ton padi. Akan tetapi karena letak tanah bengkok tersebut jauh dari sumber air dan merupakan sawah tadah hujan, panen hanya diperoleh setahun sekali.

Secara umum menurut penuturan Kepala Desa Prendengan bahwa pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, implikasinya baru terkait dengan dana desa yang sekarang ini mencapai Rp. 230.000.000,- (dua ratus tiga puluh juta rupiah). Selain itu adalah terkait dengan gagasan Rencana Pembangunan Desa. Setelah berlakunya undang-undang baru ini sudah tidak lagi menggunakan sistem “*top-down*”, dimana desa menerima program pembangunan dari daerah, tetapi yang berlaku sekarang adalah “*bottom-up*” yakni gagasan rencana pembangunan berasal dari usulan tiap-tiap kelompok masyarakat yang

¹⁴⁰Wawancara dengan Kepala Desa Prendengan, 2 Januari 2016 pukul 16.30 WIB.

dirapatkan pada tingkat dusun, kemudian dirapatkan pada tingkat desa. Gagasan-gagasan tersebut ditampung oleh masing-masing Kepala Urusan dan kemudian dikumpulkan pada sekretaris desa. Berhubung sekretaris desa di Desa Prendengan sendiri masih kosong sehingga Pj yang menjalankan tugas tersebut.¹⁴¹

Perubahan gagasan Rencana Pembangunan Desa berimplikasi pada penambahan kerja sekretariat desa (Sekretaris Desa dan staf pembantunya yakni Kepala Urusan). Semakin banyak gagasan yang diusulkan oleh masing-masing kelompok masyarakat maka semakin bertambah pula kinerja yang harus dikerjakan. Mengingat bahwa semakin banyaknya pekerjaan dan tanggung jawab dari sekretariat desa, dimana Kepala Urusan Pembangunan di desanya merangkap tugas sebagai Pj Sekretaris Desa, Kepala Desa Prendengan berharap agar aturan pelaksanaannya segera dishkan dan diundangkan. Akan tetapi beliau menuturkan entah kapan pengangkatan Sekretaris Desa akan dapat direalisasikan sebab Peraturan Daerah saja sampai sekarang belum ada, sedangkan setelah Peraturan Daerah diundangkan masih harus menunggu diterbitkannya Petunjuk Teknis (Juklis) terkait pelaksanaan pengangkatan perangkat desa. Sehingga implementasi perubahan ketentuan terkait Sekretaris Desa masih harus menunggu jangka waktu yang dapat dikatakan lama meskipun di Banjarnegara sendiri pengangkatan Sekretaris Desa yang baru merupakan salah satu permasalahan yang diutamakan mengingat masih banyak Sekretaris Desa yang kosong. Pada dasarnya sebelum akan berakhirnya masa jabatan perangkat desa, hal tersebut sudah dilaporkan ke pemerintah daerah, sehingga tujuannya adalah agar ketika masa jabatan seorang

¹⁴¹Wawancara dengan Kepala Desa Prendengan, 2 Januari 2016 pukul 16.30 WIB.

perangkat desa berakhir, tidak harus menunggu waktu yang lama untuk melakukan pengisian kembali.¹⁴²



¹⁴²Wawancara dengan Kepala Desa Prendengan, 2 Januari 2016 pukul 16.30 WIB.