

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA
DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN
MENURUT PP No. 45 TAHUN 2007
STUDI DI KECAMATAN KRADENAN**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 26 April 2012



Yogyakarta, 31 Januari 2012
Dosen Pembimbing Skripsi

(Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum)
NIK. 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA
DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN
MENURUT PP No. 45 TAHUN 2007
STUDI DI KECAMATAN KRADENAN**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendaran
pada tanggal **26 April 2012** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum
2. Anggota : Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag
3. Anggota : Dr. Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan




Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.
NIP. 195406121984031001

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : LILIK KURNIAWAN

No. Mhs : 08410018

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS

MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP No. 45 TAHUN

2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 2 Mei 2012

Yang membuat Pernyataan



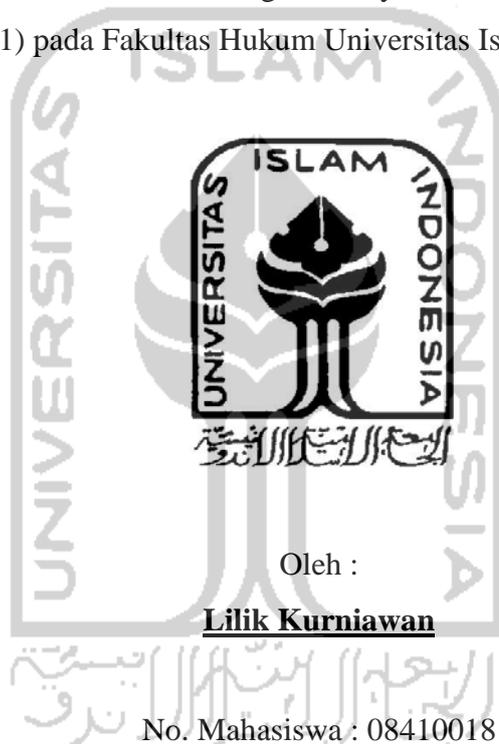
Lilik Kurniawan

& Nama Terang Ybs.

**KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI
NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT
PP No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar
Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012**

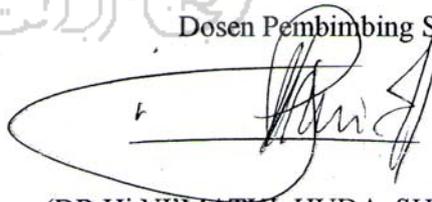
**KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI
NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP
No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
kemuka Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran



Yogyakarta, 31 Januari 2012

Dosen Pembimbing Skripsi



(DR.Hj.NI'MATUL HUDA, SH., M. Hum)

**KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI
NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT
PP No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN**

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Pendaran

Pada tanggal 26 April 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 April 2012

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum
2. Anggota : Dr. Muntoha, SH, M.Hum
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta M.A., M.H., Ph.D.

Tanda Tangan

.....
.....
.....

Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Kaprodi

Karimatul Ummah S.H , M.H

MOTTO

“Sukses dunia akhirot itu janganlah meninggalkan urusan akhirot karena urusan dunia, tetapi juga jangan melupakan urusan dunia karena akhirot”

(Abahe)

“Senyumlah kepada dunia maka dunia akan tersenyum kepadamu, senyumlah kepada akhirot, maka akhirot serta bidadari-bidadari surga akan tersenyum kepadamu”, bersemangat untuk kehidupan dunia dan akhirot.

(Lilik Kurniawan)

“Impossible Is Nothing” Tidak ada segala sesuatu yang tidak mungkin apabila segala sesuatu itu diselesaikan dengan cara berniat terlebih dahulu”

(Akhmad Shofwan Annaziri)

“Bersyukur, berdo'a, dikabulkan jangan berdo'a, dikabulkan baru bisa bersyukur, ingat hidup dalam hidayah itu sudah merupakan suatu anugrah kenikmatan yang sangat agung yang harus senantiasa disyukuri”

(Lilik Kurniawan feat Ippho S.)

“Tidak semua yang dapat dihitung diperhitungkan, dan tidak semua yang diperhitungkan dapat dihitung”

(Albert Einstein)

HALAMAN PERSEMBAHAN



Skripsi ini kupersembahkan untuk:
Ayahanda Tercinta (H.Sumadji) dan Ibunda (Hj. Supiyatmi)
Keluarga Besar yang ada di Purwodadi Grobogan, Klaten, Yogyakarta
dan yang ada dimanapun diseluruh dunia
dan teman-teman dan saudara-saudara seiman
Civitas Akademika Universitas Islam Indonesia
Kota Yogyakarta Yang Penuh Dengan Keajaiban, kenangan dan Berhati Nyaman

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat-Nya, sehingga Tugas Akhir Skripsi dengan judul **“KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN”** dapat diselesaikan.

Adapun penyusunan Tugas Akhir Skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar sarjana di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Berkat bimbingan dan sumbangan pemikiran yang telah diberikan oleh berbagai pihak atas perhatian dan partisipasi, baik itu berbentuk opini, saran dan nasehat yang kesemuanya itu telah membantu penulis dalam melalui semua kesulitan sehingga dapat menyelesaikan Tugas Akhir Skripsi dengan baik.

Dalam kesempatan ini penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penyusunan Tugas Akhir Skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung kepada:

1. Ayahanda H. Sumadji, Ibunda Hj. Supiyatmi, selaku orang tua terbaik di dunia yang senantiasa mendoakan kebahagiaan dan kesuksesan anak-anaknya didunia dan akhirat.

2. Abang dan teteh-teteh: Endang Budi Wahyuni, Sudarmoyo, Nina Yulaika, Aby Daud Gusda, serta ponakan-ponakan tercinta Amirul Akshan, Reyhan Abynaya, Sita, Zhafirah.
3. Alm. Budi Elma Jannah, kakak tersayang yang semasa hidupnya sudah memberikan dukungan baik moril maupun materiil, semoga semua amal ibadah beliau diterima disisi-Nya.
4. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Dr. Mustaqiem, SH, M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing sekaligus Dosen Penguji yang telah banyak meluangkan waktu, memberikan petunjuk dalam penulisan, meluangkan waktu untuk menguji, bimbingan, saran, dan bantuan sehingga Tugas Akhir Skripsi ini dapat diselesaikan pada waktunya.
7. Bapak Ahmad Rifa'i, SH, MH, Selaku Camat Kecamatan Kradenan.
8. Seluruh Sekretaris Desa yang ada di Kecamatan Kradenan.
9. Drs. Eka Agus Prihantoro, selaku Kasubbag Perangkat Desa Kabupaten Grobogan.
10. Bapak dan Ibu Dosen beserta seluruh Staf Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
11. Seluruh teman seperjuangan Kelbes AW, GPGK 23, FH UII 08, KKN UNIT 16 Lereng Merbabu, Skripsi bu Ni'ma, Komplek Gajamakom.

ABSTRAKSI

Penelitian ini berjudul: **KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN.** Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 202 ayat (3) mengamanatkan Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil, secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan tentang status PNS bagi Sekdes yang merupakan ketentuan baru dalam dunia pemerintahan di Indonesia, tentunya harus diyakini sebagai usaha untuk memperbaiki kualitas sistem pemerintahan negara Indonesia secara umum, dan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa secara khusus Sekretaris Desa. Untuk melaksanakan amanat dari Pasal 202 tersebut, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PP Nomor 45 Tahun 2007). Dalam Pasal 2 PP Nomor 45 Tahun 2007 disebutkan bahwa Sekretaris Desa yang diangkat dengan sah sampai dengan 15 Oktober 2004 dan masih melaksanakan tugas sampai dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini diangkat langsung menjadi PNS, apabila memenuhi persyaratan. Tulisan ini mengacu pada tiga pokok permasalahan, yaitu mengenai regulasi peraturan hukum yang mengatur, implementasi dari peraturan dan kendala yang timbul dari pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS Di kabupaten Grobogan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu pendekatan yang mengacu pada peraturan tertulis beserta implementasinya atau *law in action* yang berhubungan langsung dengan sisi-sisi sosiologis di masyarakat. Pembahasan dalam skripsi ini mencakup permasalahan mengenai dampak yang timbul dari PP no.45 tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, sebagai tidak lanjut dari pasal 202 ayat (3) Undang Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penerapannya memiliki banyak kendala baik dari sisi yuridis maupun akibat sosiologis yang ditimbulkan, sehingga dalam hal ini Pemerintah seharusnya melakukan perbaikan-perbaikan terhadap aturan-aturan yang terkait dengan pengangkatan Sekretaris Desa sebagai PNS, karena dalam pelaksanaannya belum bisa berjalan secara maksimal.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAKSI	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Tinjauan Pustaka.....	10
E. Metode Penelitian	29
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA & OTONOMI.....	33
A. Pengertian Pemerintahan Desa.....	33
B. Strukurur Pemerintahan Desa	37
C. Otonomi Desa	43
BAB III KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN.....	51
A. Diskripsi Kecamatan Kradenan	51

B. Implementasi perubahan Status Sekdes di Kecamatan Kradenan	55
BAB IV PENUTUP	65
A. Kesimpulan	65
B. Saran.....	67
DAFTAR PUSTAKA	69
LAMPIRAN	72



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional sangat tergantung pada aparatur negara sebagai abdi negara yang menjalankan seluruh aktivitas negara serta menjalankan tugas dan wewenangnya.

Aparatur negara merupakan saluran pengabdian dan pelayanan kepentingan umum, dalam menjalankan fungsinya, aparatur negara harus memperhatikan perkembangan-perkembangan sekaligus perubahan-perubahan di lingkungan masyarakat, dan warga negara pada umumnya. Aparatur negara adalah subjek sekaligus objek dalam pembangunan, sehingga peranan aparatur negara sangatlah penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Aparatur negara baik dari tingkat pusat sampai tingkat desa memiliki peranan yang penting dalam pembangunan nasional. Baik Pegawai Negeri Sipil dari golongan tingkat tertinggi sampai tingkat terendah maupun non Pegawai Negeri Sipil. Dengan disahkannya UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka terdapat beberapa perubahan status terhadap aparatur negara khususnya di tingkat desa, sekretaris desa yang dahulu bukan Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil. Dalam UU No.32 Tahun 2004 pasal 202 ayat (3) menyebutkan bahwa

“Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan”. Dengan demikian telah terjadi perubahan status sekretaris desa dari non PNS menjadi PNS. Untuk mengatur lebih lanjut tentang hal tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Secara keseluruhan, ada beberapa peraturan yang berhubungan dengan pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil, peraturan-peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Di Kabupaten Grobogan telah disahkan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan No. 9 Tahun 2006 Tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dan Peraturan Bupati Kabupaten Grobogan No.10 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Sekretaris desa sebagai perangkat desa yang menjadi Pegawai Negeri Sipil memegang peranan penting dalam pembangunan nasional terutama pada tingkat desa. Sekretaris adalah yang setiap hari bergaul langsung dengan masyarakat yang merupakan bagian dari pelayanan terhadap masyarakat. Jadi peran dari sekretaris desa sangatlah penting dalam hal pelayanan terhadap masyarakat, karena memang seorang sekretaris desa biasanya sangat mengetahui adat istiadat masyarakat setempat, jadi hal ini bisa bermanfaat dalam bidang pelayanannya terhadap masyarakat, terutama dalam bidang administrasi desa. Dari sudut etimologis, (*administration*) menurut sejarahnya berasal dari bahasa latin, yaitu *ad* dan *ministrare* yang berarti "to serve" atau melayani atau mengabdikan.¹ Bisa disimpulkan bahwa sekretaris desa itu adalah melayani dan mengabdikan kepada masyarakat desa. sekretaris desa lebih mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, serta mampu menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Setiap daerah mempunyai adat istiadat masing-masing serta berbeda-beda maka dari itu diperlukanlah seorang sekretaris desa yang mengatur dan mengurus kehidupan bersama dalam suatu desa. Istilah "mengatur" yang lebih mengandung pembinaan ialah "mengemong" dan orang atau lembaganya disebut Pangemong atau Pamong.² Jadi sekretaris desa juga sering disebut Pamong desa.

¹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.1.

² Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ctk. Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm.13.

Adanya perubahan status sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil, sedikit banyak akan berpengaruh terhadap pelayanan, kesejahteraan yang diperoleh sekretaris desa dan akan berpengaruh pula pada keuangan daerah. Sehingga dengan berlakunya UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, terutama mengenai perubahan status sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil mendapat tanggapan yang berbeda dari kalangan sekretaris desa. Dari wawancara dengan salah satu sekdes yang tidak memenuhi persyaratan menjadi PNS, H. Sumaji (Sekdes Desa Tanjungsari) hal ini sangat merugikan Sekdes seperti beliau yakni yang berusia lebih dari 51 tahun, karena harus pensiun lebih awal³. Sedangkan berdasarkan wawancara dengan Didik Winarso S.sos (Sekdes Desa Banjardowo), walaupun beliau juga termasuk Sekdes yang diangkat menjadi PNS, tetapi kurang setuju dengan hal ini. Menurutnya dengan diangkatnya Sekdes menjadi PNS usia pensiun Sekdes yang dulunya 65 tahun sekarang menjadi 56 tahun, jadi rugi 9 tahun, sedangkan dari segi kesejahteraan sebenarnya malahan ada penurunan yang drastis, karena tadinya mendapat gaji berupa bengkok sebesar 6 hektar, sekarang setelah menjadi PNS mendapat gaji dari PNS sebesar 2 juta rupiah, karena memang semua Sekdes yang diangkat tersebut di sama ratakan menjadi golongan II a tanpa melihat taraf pendidikan dari Sekdes yang bersangkutan⁴.

³ Wawancara dengan H.Sumajii , Sekretaris Desa Tanjung sari, di Purwodadi, 07 November 2011

⁴ Wawancara dengan Didik Winarso S.sos, Sekretaris Desa Banjardowo, di Purwodadi, 26 November 2011.

Jadi karena dirasa dari segi kesejahteraan justru menurun akhirnya mereka memprotesnya juga melalui paguyuban ISEKG (Ikatan Sekretaris Desa Grobogan) ke Mendagri, akhirnya Sekdes pun mendapat tunjangan pekerjaan sebesar 50% dari gaji bengkok yang pernah di dapatkan.⁵

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 202 ayat (3) mengamanatkan Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil, secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengangkatan sekretaris desa sebelum adanya peraturan ini dilakukan dengan cara diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota, setelah mendengar pertimbangan Camat atas usul Kepala Desa sesudah mendengar pertimbangan Lembaga Musyawarah Desa.⁶

Pengangkatan tersebut tidak dalam status Pegawai Negeri Sipil. Kebijakan tentang status PNS bagi sekretaris desa yang merupakan ketentuan baru dalam dunia pemerintahan di Indonesia, tentunya harus diyakini sebagai usaha untuk memperbaiki kualitas sistem pemerintahan negara Indonesia secara umum, dan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa secara khusus. Walaupun setiap kebijakan publik selalu tidak dapat dilihat sepihak dari kacamata ilmu administrasi saja, melainkan juga harus dipandang dari kajian ilmu politik. Dalam Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007

⁵ Pasal 7 ayat 3 Perda Kabupaten Grobogan No.10 Tahun 2009 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

⁶ Pasal 15 ayat 2 UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, diatur beberapa hal penting mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil. Dalam pengaturannya terdapat ketentuan yang memungkinkan sekretaris desa yang dapat diangkat langsung menjadi PNS, yaitu sekretaris desa yang telah diangkat dengan sah sampai dengan tanggal 15 Oktober 2004 dan melaksanakan tugas hingga berlakunya Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.⁷

Bagi perangkat desa lainnya, kebijakan ini tentu saja menimbulkan kecemburuan dan rasa diskriminasi. Sikap kecemburuan itu bisa saja diwujudkan dengan kurangnya semangat dan motivasi kerja dari kepala desa dan perangkat desa lainnya dan menyerahkan sepenuhnya pekerjaan administrasi kepada sekretaris desa, serta bisa saja perhimpunan perangkat desa tersebut menuntut untuk juga diangkat menjadi PNS. Di lain pihak banyak anggapan yang menyatakan bahwa tanggung jawab dan beban tugas sekretariat desa jauh lebih berat dari tugas perangkat desa lainnya dan bahkan dari kepala desa sendiri, karena urusan-urusan teknis cenderung diserahkan kepada sekretaris desa, sedangkan urusan yang sifatnya politis barulah menjadi tanggung jawab kepala desa. Dengan adanya ketentuan ini dianggap sebagai penghargaan bagi sekretaris desa. Pertanyaan-pertanyaan pesimis banyak muncul

⁷ Pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007

terkait dengan kebijakan ini, seperti bagaimana sistem karier, pembinaan, dan pengawasan yang diberikan kepada sekretaris desa PNS tersebut? Bagaimana jenjang eselonisasinya, apakah diberikan eselon sama dengan Sekretaris Lurah (Seklur) atau jabatan ini tanpa eselon? Serta bagaimana ketentuan pensiunnya? Secara umum, kehadiran Pasal 202 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah tersebut telah menimbulkan polemik, baik pada diri Sekdes sendiri sebagai unsur pemerintah desa, kepala desa, serta perangkat desa lainnya.

Permasalahan lain yang menimbulkan pro dan kontra adalah bahwa tidak semua sekretaris desa yang sekarang aktif serta merta dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil adalah sekretaris desa yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan sekretaris desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Menurut PP No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil. juga disebutkan bahwa sekretaris desa yang tidak diangkat menjadi Pegawai Negeri sipil, akan diberhentikan Bupati dan hanya mendapat tunjangan. Tentu saja ini akan menuai protes keras dari para sekretaris desa yang tidak memenuhi persyaratan menjadi Pegawai Negeri Sipil, seperti yang terjadi di kecamatan kradenan bahwa hal ini sangat diprotes keras oleh sejumlah sekretaris desa yang tidak bisa diangkat menjadi PNS karena memang mereka harus pensiun lebih awal. Sedangkan bagi para sekretaris desa yang bisa diangkatpun tentu merasa bahwa kesejahteraan mereka bisa

dibilang agak mengalami penurunan, karena memang harus pensiun agak awal yaitu dari usia pensiun sekdes yang tadinya usia 65 tahun menjadi 56 tahun. Jadi tentu ini sangat ironis dengan salah satu tujuan pengangkatan sekdes menjadi PNS yaitu untuk peningkatan kesejahteraan.

Pada intinya Di Kecamatan Kradenan, sekdes lebih memilih upah/gaji berupa tanah sawah atau bengkok dikarenakan hasil yang didapat dari panen atau ketika bengkok disewakan hasilnya jauh lebih besar dibanding jika diangkat menjadi PNS. karena memang Kecamatan Kradenan itu adalah daerah yang sangat subur, sangat produktif hasil pertaniannya, sehingga bila disewakan dari tanah bengkok sebesar 6 hektar/9 bahu pertahun itu bisa mencapai Rp 90.000.000;, jadi artinya rata-rata gaji sekretaris desa di Kecamatan Kradenan mencapai kurang lebih Rp 7.500.000; sedangkan bila mereka diangkat menjadi PNS gaji mereka hanya mencapai sekitar Rp 2.000.000; saja perbulannya. Tentu inilah yang menjadi suatu permasalahan yang sangat ironi dibalik perubahan status sekretaris desa dari non PNS menjadi PNS di Kecamatan Kradenan.⁸

⁸ Wawancara dengan Didik Winarso S.sos, Sekretaris Desa Banjardowo, di Purwodadi, 26 November 2011.

Mendasarkan pada uraian permasalahan atau latar belakang masalah yang sudah dituangkan di atas maka penulis bermaksud mengajukan penelitian dengan judul:

“KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN”

B. Rumusan Masalah :

1. Bagaimana proses perubahan status hukum sekretaris desa dari non PNS menjadi PNS di Kecamatan Kradenan Kabupaten Grobogan?
2. Bagaimana implementasi perubahan status hukum sekretaris desa dari non PNS menjadi PNS di Kecamatan Kradenan Kabupaten Grobogan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- (1). Untuk mengetahui implementasi peraturan tentang perubahan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di dalam kehidupan masyarakat

(2). Untuk mengetahui kendala dalam implementasi perubahan status Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil

D. Tinjauan Pustaka

1. Hukum Otonomi Daerah & Otonomi Desa

Sejalan dengan keharusan membentuk pemerintahan daerah dalam sistem administrasi Negara Indonesia, maka sejak proklamasi kemerdekaan sampai sekarang Negara Indonesia telah mengeluarkan banyak Undang-Undang tentang pemerintahan daerah. Yang pertama adalah Undang Undang Nomor.22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Undang Undang Nomor.1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah kemudian diperbaharui dengan UU no.18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini kemudian diperbaharui lagi dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah atau pemerintahan daerah seharusnya mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam pembaharuan UUD 1945. Sejarah ketatanegaraan RI sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung

kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI.⁹

Dalam era reformasi Pemerintahan telah mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU yang disebut kedua ini merupakan revisi atas UU yang disebut pertama.¹⁰

Menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945, bahwa dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah. Dengan kata lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa

⁹ Bangir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk.Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, Hlm. 3.

¹⁰ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, Hlm.3.

Pemerintahan Daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan.¹¹

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.¹²

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No.32 tahun 2004 pasal 1 (5), otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Pemerintahan di sini dipakai dalam arti yang luas berlandaskan ajaran catur raja C.v Vollenhoven, maka otonomi mencakupi aktivitas :¹³

- a.) Membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*)
- b.) Melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*)
- c.) Melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*)
- d.) Melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf-politie*)

Jadi otonomi yang luas seharusnya, disamping luasnya tugas-tugas menurut ruang lingkup masing-masing bidang tersebut di atas dalam melakukan tugas yang

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hlm.4

¹² *Ibid.* Hlm. 5.

¹³ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 16.

tidak dilaksanakan oleh pemerintah pusat, akan tetapi dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom, yaitu mengurus rumah tangganya dalam arti menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dalam suatu daerah tertentu.¹⁴

Daerah otonom atau daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.¹⁵ sedangkan pengertian dari otonom adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya

¹⁴ *ibid*

¹⁵ Pasal 1 ayat 6 UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶ Pasal 1 ayat 5 UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

saing daerah dalam proses pertumbuhan.¹⁷ Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah :¹⁸

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Asas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.¹⁹

Timbulnya berbagai pedesaan zaman dahulu di tanah air kita didahului dengan timbulnya persekutuan-persekutuan hukum yang didasari oleh hubungan-hubungan kekeluargaan yang kuat diantara sesama penduduk di masing-masing daerah, dengan demikian dapat dikatakan bahwa hubungan kekeluargaan dalam masyarakat kita tidak dapat dipisahkan dari susunan atau struktur masyarakat adat yang bersangkutan.²⁰

¹⁷ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan... op.cit*, hlm. 17.

¹⁸ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk.Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, Hlm.6.

¹⁹ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.65.

²⁰ A.G. Kartasapoetra, *Desa dan Daerahnya dengan Tata Pemerintahannya*, Ctk.Pertama, PT Bina Aksara, Jakarta, 1986, Hlm. 1.

Mengenai pengertian atau apa yang dimengerti sebagai desa itu sendiri, sampai sekarang belum ada keseragaman pendapat di kalangan para sarjana. Ada beberapa cara pendekatan untuk dapat menjawab pertanyaan, apakah desa itu sesungguhnya. Cara-cara pendekatan yang lazim digunakan orang ialah cara pendekatan sosiologis kultural, demografis, yuridis formal, dan administrasi negara atau ketatanegaraan.²¹

Suatu masyarakat yang tingkah laku dan kehidupannya diatur dan diurus menurut adat tertentu, disebut masyarakat hukum adat tertentu, atau disingkat masyarakat hukum.²² Dalam hal yang bersangkutan mengikat masyarakat menurut pertalian daerah atau kekerabatan, masyarakat itu disebut masyarakat *genealogis*. Bila menurut daerah tertentu, disebut masyarakat *territorial*.²³

Desa-desa asli yang telah ada sejak zaman dulu kala, memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus (disingkat : menyelenggarakan) rumah tangganya. Hak dan wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri lazim disebut hak otonomi. Dalam hal desa, maka desa yang memiliki hak itu disebut desa otonom.²⁴

²¹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan...* op.cit, hlm. 17.

²² Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Ctk. Ketiga, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hlm.5.

²³ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga...* op.cit , hlm. 207.

²⁴ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi,, loc.cit*. Hlm. 6.

Desa otonom adalah desa-desa yang merupakan subyek-subyek hukum, artinya dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain :²⁵

1. Mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu, sepanjang menyangkut penyelenggaraan rumah tangganya.
2. Menjalankan pemerintahan desa.
3. Memilih Kepala Desanya.
4. Memiliki harta benda dan kekayaannya sendiri.
5. Memiliki tanah sendiri.
6. Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri.
7. Menyusun anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa (APPKD).
8. Menyelenggarakan gotong-royong.
9. Menyelenggarakan peradilan desa.
10. Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa.

Dengan pendekatan itu, desa adalah atau yang disebut dengan nama lain sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.²⁶

²⁵ *Ibid*, Hlm. 7.

²⁶ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga...op.cit* , hlm. 207.

2. Sekretaris Desa

A. Pengertian Sekretaris Desa

Menurut Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, pengertian Sekretaris Desa adalah Perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang tertib administrasi pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

B. Tugas dan Wewenang Sekretaris Desa

Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan No 11. Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata kerja Pemerintah Desa, Sekretaris Desa memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

Sekretariat Desa

Pasal 10

- (1) Sekretariat Desa berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta dipimpin Sekretaris Desa.
- (2) Sekretaris Desa mempunyai tugas menjalankan fungsi administrasi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
- (3) Sekretaris Desa melaksanakan :
 - a. urusan pemerintahan;
 - b. urusan pembangunan dan perekonomian;
 - c. urusan kesejahteraan rakyat;
 - d. urusan keuangan; dan
 - e. urusan umum.

- (4) Dalam melaksanakan tugas Sekretaris Desa dibantu oleh paling sedikit 3 (tiga) Kepala Urusan dan paling banyak 5 (lima) Kepala Urusan.

3. Proses perubahan Status Sekdes dari Non PNS menjadi PNS

Pengisian jabatan Sekdes oleh PNS dilatarbelakangi oleh adanya Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang salah substansinya adalah kemungkinan pemberian otonomi bertingkat terhadap Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Desa/Nagari/Marga. TAP MPR tersebut terkandung maksud untuk mengubah otonomi Desa dari otonomi yang bersifat pengakuan karena muncul dan tumbuh dari masyarakat, menjadi otonomi pemberian dari Pemerintah pusat. Tindak lanjutnya diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 202 ayat (3) menyebutkan bahwa “Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan”. Dengan demikian telah terjadi perubahan status sekretaris desa dari non PNS menjadi PNS. Untuk mengatur lebih lanjut tentang hal tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Secara keseluruhan, ada beberapa peraturan yang berhubungan dengan pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil, peraturan-peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007

Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Pasal 2 menyatakan bahwa Sekretaris Desa yang bisa diangkat menjadi PNS adalah Sekretaris Desa yang diangkat dengan sah sampai dengan 15 Oktober 2004 dan masih melaksanakan tugas sampai dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini diangkat langsung menjadi PNS, apabila memenuhi persyaratan.

Menurut Peraturan Pemerintah No.45 tahun 2007 dalam pasal 3 persyaratan sekretaris desa yang akan diangkat menjadi pegawai negeri sipil adalah sebagai berikut:

(1) Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 meliputi:

- a) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara
- c) Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d) serta Pemerintah;
- e) tidak sedang menjalani hukuman karena melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- f) sehat jasmani dan rohani;

- g) memiliki ijazah paling rendah Sekolah Dasar atau yang sederajat; dan
 - h) berusia paling tinggi 51 (lima puluh satu) tahun terhitung pada 15 Oktober 2006.
- (2) Sekretaris Desa yang memenuhi persyaratan diangkat sebagai PNS dalam pangkat Pengatur Muda golongan ruang II/a.
- (3) Sekretaris Desa yang memiliki ijazah lebih tinggi dari Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) diangkat sebagai PNS dalam pangkat/golongan ruang sesuai dengan ijazah SLTA.
- (4) Sekretaris Desa yang memiliki ijazah lebih rendah dari STTB SLTA diangkat sebagai PNS dalam pangkat/golongan ruang sesuai dengan ijazah yang dimiliki.

Dalam Pasal 2 PP Nomor 45 Tahun 2007 disebutkan bahwa Sekretaris Desa yang diangkat dengan sah sampai dengan 15 Oktober 2004 dan masih melaksanakan tugas sampai dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini diangkat langsung menjadi PNS, apabila memenuhi persyaratan. Ini artinya pengalihan tersebut hanya kepada para Sekdes yang mempunyai SK pengangkatan sampai dengan tanggal 15 Oktober 2004, setelah tanggal tersebut maka pengalihan tidak dapat dilakukan, hal ini sesuai dengan PP No. 45 Tahun 2007 yang menjadi dasar pengalihan status para Sekdes

Sekretaris Desa yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai pegawai negeri sipil adalah Sekretaris Desa yang diangkat dengan sah sampai dengan 15 Oktober 2004 dan masih melaksanakan tugas sampai dengan berlakunya PP Nomor 45 Tahun 2007. Dari ketentuan ini dapat dilihat meskipun seorang Sekdes telah diangkat dengan sah sampai dengan 15 Oktober 2004 namun setelah diangkat tidak

melaksanakan tugas, fungsi dan kewajibannya sebagai Sekdes maka secara otomatis Sekdes tersebut akan gugur untuk memperoleh status sebagai pegawai negeri sipil.

Misalnya, seorang Sekdes yang diangkat tanggal 16 Oktober 2004, meskipun sampai dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 2007 masih melaksanakan tugas sebagai Sekdes, yang bersangkutan tidak dapat diangkat menjadi PNS. Sekdes yang diangkat sebelum 15 Oktober 2004 tetapi diberhentikan sebagai Sekdes. Contoh pertama, seorang Sekdes yang diangkat tanggal 14 Oktober 2004, dan kemudian pada tanggal 1 Agustus 2007 diberhentikan sebagai Sekdes, maka yang bersangkutan tidak dapat diangkat menjadi PNS. Contoh kedua, seorang Sekdes yang diangkat tanggal 14 Oktober 2003, dan kemudian pada tanggal 29 Juli 2007 diberhentikan sebagai Sekdes, maka yang bersangkutan tidak dapat diangkat menjadi PNS.²⁷

Selain setelah diangkat dengan sah sampai dengan 15 Oktober 2004 dan melaksanakan tugasnya sampai dengan PP Nomor 45 Tahun 2007 diberlakukan, ada beberapa syarat lain yang harus dipenuhi oleh seorang Sekdes yaitu bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah, tidak sedang menjalani hukuman karena melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan

²⁷ Wawancara dengan Drs Eka Agus Prihantoro, Kasubbag Perangkat desa, Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Grobogan, di Purwodadi, 16 Januari 2012

hukum tetap, sehat jasmani dan rohani, memiliki ijazah paling rendah Sekolah Dasar atau yang sederajat; dan berusia paling tinggi 51 (lima puluh satu) tahun terhitung pada 15 Oktober 2006, penentuan tanggal 15 Oktober 2006 sebagai batas maksimal usia 51 (lima puluh satu) tahun didasari oleh pemikiran bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 238 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut ditetapkan selambat-lambatnya 2 tahun sejak undang-undang ditetapkan.

Sekretaris Desa yang memenuhi persyaratan diangkat sebagai PNS dalam pangkat Pengatur Muda golongan ruang II/a. Sekretaris Desa yang memiliki ijazah lebih tinggi dari Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) diangkat sebagai PNS dalam pangkat/golongan ruang sesuai dengan ijazah SLTA. Sekretaris Desa yang memiliki ijazah lebih rendah dari STTB SLTA diangkat sebagai PNS dalam pangkat/golongan ruang sesuai dengan ijazah yang dimiliki.

Contoh pertama, seorang Sekdes memiliki Ijazah S-1, dalam hal demikian yang bersangkutan diangkat menjadi PNS dengan menggunakan Ijazah/ STTB SLTA dan diberikan pangkat Pengatur Muda golongan ruang II/a. Sekdes yang memiliki Ijazah/STTB lebih rendah dari Ijazah/STTB SLTA diangkat menjadi PNS dalam pangkat/golongan ruang sesuai dengan ijazah yang dimiliki. Contoh kedua, seorang Sekdes memiliki Ijazah/STTB SLTP, maka yang bersangkutan diangkat menjadi PNS dengan menggunakan Ijazah/STTB SLTP dan diberikan pangkat juru golongan ruang I/c serta diatur dalam Pasal 12 PP Nomor 45 tahun 2007 yaitu wajib mengikuti ujian

penyetaraan. Masa kerja sebagai Sekdes dihitung penuh sebagai masa kerja golongan dan masa kerja pensiun sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Permendagri No. 21 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Sekdes yang tidak diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil akan di berhentikan oleh Bupati atau Walikota setelah habis masa jabatannya. Hal ini berbeda dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang pasal 10 ayat (1) yang berisi” Sekretaris Desa yang tidak diangkat menjadi PNS diberhentikan dari jabatan Sekretaris Desa oleh Bupati.” Namun demikian perbedaan ini tidak dapat dikatakan sebagai sebuah penyimpangan karena dalam Peraturan pemerintah No.45 Tahun 2007 tidak menyebutkan waktu kapan Sekretaris Desa yang tidak diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil harus diberhentikan.

Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS diawali dari Bupati dengan menyusun daftar usulan pengangkatan Sekretaris Desa yang memenuhi syarat menjadi PNS di wilayahnya. Selanjutnya daftar usulan tersebut di atas dilengkapi dengan berkas-berkas persyaratan pengangkatan PNS sesuai ketentuan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 32 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007

tentang Persyaratan dan Tata cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam usulan daftar usulan pengangkatan Sekretaris Desa yang memenuhi syarat menjadi PNS harus dilengkapi dengan daftar Sekdes yang meliputi elemen data yang berupa nama, tempat dan tanggal lahir, masa kerja khusus untuk sekdes yang diangkat sebelum umur 18 (delapan belas) tahun maka masa kerja dihitung setelah yang bersangkutan berusia 18 (delapan belas) tahun, pendidikan dan wilayah kerja. Elemen data tersebut akan digunakan sebagai data base oleh Badan Kepegawaian Daerah maupun oleh Data Kepegawaian Negara dalam rangka penataan dan investarisasi Sekdes diwilayah masing-masing.

Setelah memenuhi ketentuan di atas Bupati menyampaikan daftar usulan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Selanjutnya Gubernur menyampaikan daftar usulan Sekretaris Desa kepada Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri melakukan verifikasi dan validasi daftar usulan Sekretaris Desa. Menteri Dalam Negeri lalu mengajukan usulan formasi Sekdes yang menjadi PNS kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan tembusannya disampaikan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara. Pengangkatan Sekdes menjadi PNS dilakukan secara bertahap sesuai dengan formasi yang ditetapkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, pengangkatan Sekdes dilakukan secara bertahap mulai formasi tahun 2007 dan selesai paling lambat tahun 2009.

Formasi pengangkatan Sekdes menjadi PNS tersebut dialokasikan pada tiap kecamatan dilakukan dengan memprioritaskan usia paling tinggi.

Menteri Dalam Negeri mengusulkan pengangkatan dan NIP Sekdes yang menjadi PNS sesuai dengan jumlah yang ditetapkan kepada BKN untuk mendapatkan persetujuan. Persetujuan BKN disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Bupati melalui Gubernur.

Setelah mendapatkan persetujuan BKN, Bupati menetapkan Keputusan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati menetapkan Keputusan pengangkatan PNS menjadi Sekretaris Desa.

Bagi para sekdes yang yang memenuhi persyaratan akan diangkat menjadi PNS dan dapat dimutasikan setelah menjalani masa jabatan sekdes sekurang-kurangnya 6 (enam) tahun. Sedangkan jabatan sekdes yang kosong akan diisi oleh PNS yang memenuhi persyaratan. Dari ketentuan ini terlihat bahwa, seorang Sekdes yang telah diangkat sebagai PNS belum tentu akan menetap di satu kelurahan/desa saja.

Ketika seorang Sekdes telah diangkat menjadi pegawai negeri sipil, maka secara otomatis, sekdes tersebut memiliki hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Kepegawaian (UU Pokok Kepegawaian). Kewajiban pegawai negeri adalah sebagai berikut:²⁸

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 Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 4 UU Pokok-Pokok Kepegawaian);
2. Setiap pegawai negeri wajib mentaati segala peraturan perundangundangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab (Pasal 5 UU Pokok-Pokok Kepegawaian); dan
3. Setiap pegawai negeri wajib menyimpan rahasia jabatan, dan pegawai negeri hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa undang-undang.

Selain kewajiban tersebut di atas, pegawai negeri juga memiliki oleh beberapa hak, yaitu:

- (a). Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya (Pasal 7 UU Pokok-Pokok Kepegawaian);
- (b). Setiap pegawai negeri berhak atas cuti (Pasal 8 UU Pokok-Pokok Kepegawaian);

²⁸ Wawancara dengan Patmo Saputra, Kepala Sub Bidang Resbang, di Purwodadi, 16 Januari 2012

- (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 UU Pokok-Pokok Kepegawaian); dan
- (f). Setiap pegawai negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, berhak atas pensiun (Pasal 10 UU Pokok-Pokok Kepegawaian).

Sekretaris Desa yang diangkat menjadi PNS apabila memenuhi syarat diberikan pula hak pensiun sesuai peraturan perundang-undangan. Masa kerja sebagai Sekretaris Desa dihitung penuh sebagai masa kerja untuk penetapan pensiun sejak diangkat menjadi PNS.

4. Pegawai Negeri Sipil

A. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 1 menyebutkan;

”Pegawai Negeri adalah setiap warga Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pihak yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas-tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku”.

Selanjutnya pasal 2 Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 menyebutkan bahwa:

- 1) Pegawai Negeri terdiri dari:
 - a) Pegawai Negeri Sipil
 - b) Anggota Tantara Nasional Indonesia, dan
 - c) Anggota Kepolisian Republik Indonesia
- 2) Pegawai Negeri Sipil Terdiri Dari:
 - a) Pegawai Negeri Sipil Pusat
 - b) Pegawai Negeri Sipil Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 3, juga menyebutkan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur-unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada

masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan, dan pembangunan.

Dalam berpedoman penjelasan diatas, maka pengertian Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara yang telah terikat oleh segala aturan yang menyangkut kepegawaian dalam jabatan negara secara umum, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Dengan menggunakan asas desentralisasi daerah mempunyai kebebasan atau kemandirian untuk menentukan kebutuhan dan mengatur administrasi kepegawaian daerahnya sendiri.²⁹

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Adapun obyek penelitian ini adalah perubahan status sekretaris desa dari non PNS menjadi PNS di kecamatan Kradenan Kabupaten Grobogan pasca diundangkannya PP No.45 TAHUN 2007.

2. Sumber Data

Data yang digunakan untuk membahas skripsi ini, yang meliputi

a. Data Primer

²⁹ Setiajeng Kadarsih, Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.20.

Data yang diperoleh dari subyek penelitian melalui wawancara.

b. Data Sekunder

1. Bahan hukum primer, antara lain terdiri dari:

- (a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- (c) Peraturan pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- (d) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
- (e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- (f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil

- (g) Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan No. 9 Tahun 2006 Tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa
- (h) Peraturan Bupati Kabupaten Grobogan No.10 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

2) Bahan hukum sekunder

- a.) Buku yang terkait dan/atau relevan dengan tema skripsi.
- b.) Pendapat para ahli.
- c.) Karya tulis
- d.) Literatur-literatur lainnya.

3. Teknik pengumpulan data

Data yang dikumpulkan dengan cara:

- a. Studi pustaka.yaitu studi yang dimaksudkan untuk mengumpulkan atau memahami data-data sekunder dengan berpijak pada berbagai literatur, dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Wawancara.

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan untuk memperoleh data primer dilakukan pada sekretaris desa, kepala desa, camat dan perangkat-perangkat desa serta masyarakat di wilayah kecamatan Kradenan kabupaten Grobogan. Dari wawancara ini diharapkan akan diperoleh data yang dapat menunjang tercapainya tujuan penelitian.

4. Metode pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yaitu metode pendekatan dimana proses penyelidikannya meninjau dan membahas obyek dengan menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis, kemudian disesuaikan dengan tema skripsi. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yakni untuk melihat bagaimana PP No.45 tahun 2007 dilaksanakan di Kecamatan Kradenan, Kabupaten Grobogan.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh diolah dengan metode diskriptif kualitatif, yaitu dinyatakan oleh sumber, baik secara lisan maupun tulisan yang dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan dan data yang diperoleh untuk tercapainya kesimpulan tertentu sehingga diperoleh hasil yang signifikan dan ilmiah.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA & OTONOMI

A. Pengertian Pemerintahan Desa

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.³⁰ Sedangkan menurut UU No.32 Tahun 2004 pengertian Desa yaitu adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.³¹ Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan

³⁰ HAW. Widjaja, *Pemerintahan ...op cit.*, hlm.65.

³¹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan... op.cit.*, hlm.148.

dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berada di daerah.³²

Berbicara seputar Pemerintahan Desa tidak bisa terlepas dari I.G.O. (*Inlandsche Gemeente Ordonnantie*), I.G.O. adalah salah satu peraturan zaman Belanda yang umurnya panjang, artinya bahwa berlakunya peraturan tersebut masih digunakan/berlaku sampai sekarang, peraturan lain yang masih berlaku atau belum diganti adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) .³³ Meskipun demikian pemerintahan di desa tetap berjalan menurut cara yang sebelumnya dan tidak terpengaruh oleh keadaan “juridis” mengenai desa. Di dalam kenyataannya I.G.O. masih dipergunakan sebagai pedoman sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan isi serta jiwa UUD 1945. Dan apa yang sekarang dijumpai dalam pemerintahan Desa adalah lanjutan dari yang terdahulu, yaitu masa I.G.O.³⁴

Jumlah penduduk bertambah dengan pesatnya, kebutuhan makin banyak dan makin kompleks, yang memerlukan peningkatan pelayanan yang harus diberikan oleh Desa. Bidang perniagaan, perindustrian, dan ekonomi umum, politik, sosial, budaya maupun keamanan dan ketertiban dewasa ini jauh meningkat, meskipun hanya dalam ruang lingkup desa. Di samping itu tugas-tugas Desa bertambah pula dengan tugas yang pada zaman I.G.O. tidak ada.³⁵

³² Perda Kabupaten Grobogan No. 11 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.

³³ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan...* op.cit., hlm. 79.

³⁴ *Ibid.* hlm 77.

³⁵ *Ibid.*

Dewasa ini ada banyak Bank Koperasi dan Produksi Desa di samping lumbung desa, KUD, LSD, bahkan SMP, SMA, di samping SD yang jumlahnya berlipat ganda, jalan harus diperlebar dan diperkeras, jembatan harus diganti dan banyak urusan lainnya yang kesemuanya nomplok pada bahu Desa. Desa sebagai penyelenggaraan pemerintahan dan badan pemerintahan negara yang terendah, sebagai sumber utama data dan keterangan untuk perencanaan negara, menunjukkan bahwa ia dapat selalu menyesuaikan diri dengan keadaan dan lingkungan, cukup “flexible” dan dapat selalu “up to date” meskipun bersifat asli dan tradisional.³⁶

Desa adalah sejenis daerah menurut hukum adat, suatu masyarakat hukum, berdasarkan Undang-undang, merupakan badan hukum dan badan pemerintahan negara terendah, mempunyai hak dan wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahannya dan mengatur rumah tangganya, mempunyai batas-batas daerah tertentu dan merupakan bagian dari suatu wilayah administratif, mempunyai bentuk dan susunan pemerintahan tertentu.³⁷ Sebagian besar orang Indonesia itu hidup di desa, mereka hidup dalam kelompok besar dan kecil, yang merupakan masyarakat-masyarakat hukum, dalam ikatan yang sangat kuat. Ikatan desa itu tidak saja disusun atas kepentingan hidup lahir, akan tetapi, juga yang paling utama atas kepentingan hidup batin (kepercayaan, religi). Ikatan batin yang berbentuk kepercayaan itu oleh

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

masyarakat duhubungkan dengan dua jenis tali pengikat pokok yaitu darah (keturunan) ataupun bumi (ibu pertiwi, ialah tanah yang keramat).³⁸

Jenis ikatan yang pertama melahirkan bentuk yang dalam bahasa asing dinamakan “genealogis”, yaitu masyarakat hukum yang terjadi dari orang-orang yang berasal dari turunan orang sejdoh (orang berlaki istri) .Orang-orang yang demikian dinamakan orang-orang sebangsa atau sesuku, juga sesuku bangsa atau sehulu bangsa (seturunan). Masyarakat seturunan yang lebih kecil dinamakan dalam bahasa asing famili, sanak saudara, kaum keluarga atau kulawangsa, yang asalnya dari bahasa sansekerta. Kelompokan yang lebih kecil lagi dinamakan keluarga atau kulawarga.³⁹

Jenis ikatan yang kedua melahirkan bentuk yang dalam bahasa asing dinamakan bentuk “territorial”, dari perkataan territoir, artinya wilayah, wengkon. Warga desa di sini tidak mempunyai hubungan keturunan satu sama lain. Dasar desa territorial ialah bahwa penduduk bertempat tinggal di daerah yang sama dikarenakan masyarakat mempunyai kepentingan yang sama. Pada umumnya desa-desa dewasa ini adalah desa territorial, suatu daerah yang mempunyai batas tertentu.⁴⁰ Bentuk desa yang ketiga adalah bentuk campuran, dinamakan bentuk campuran ialah bentuk desa-desa yang disusun atas dasar dua macam faktor, yaitu faktor keturunan dan faktor territorial (daerah).⁴¹

³⁸ Soetardjo Karto Hadikoemo, *Desa*, Ctk. Kedua, Sumur Bandung, Yogyakarta, 1953, hlm. 43

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan...* op.cit., hlm.22.

⁴¹ Soetardjo Karto Hadikoemo, *Desa...* op cit., hlm. 48.

B. Struktur Pemerintahan Desa

1. Kepala Desa (Kades)

Penyebutan desa di Indonesia berbeda-beda pada setiap daerahnya. Ada yang menyebutnya "Nagari", seperti di Sumatra Barat, "Gampong" di Nanggroe Aceh Darussalam, "Lembang" di Sulawesi Selatan, "Kampung" di Kalimantan Selatan dan Papua, dan "Negeri" di Maluku. Namun, ciri khas suatu desa tidak hilang. Siapakah yang menjalankan pemerintahan di desa?

Desa merupakan bagian dari sebuah kecamatan. Setiap desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Kepala desa dipilih langsung oleh masyarakat di desa tersebut. Syarat dan tata cara pemilihannya diatur oleh peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Kepala desa bukanlah seorang pegawai negeri sipil. Masa jabatan kepala desa adalah enam tahun. Ia dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Sesudah itu, ia tidak boleh lagi mengikuti pemilihan calon kepala desa. Seorang Kepala desa dilantik oleh bupati/ wali kota, paling lambat tiga puluh hari setelah dinyatakan terpilih. Kepala desa mendapatkan gaji (upah) bukan dari pemerintah, tetapi dari hasil pengolahan tanah yang diserahkan untuk diolah. Di daerah Jawa dikenal dengan tanah "bengkok" atau tanah "carik". Setelah masa jabatannya habis, tanah itu harus dikembalikan kepada pemerintah. Dengan demikian,

Kepala desa tidak mendapatkan uang pensiun seperti Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Kepala desa mempunyai tugas dan tanggung jawab, di antaranya:⁴²

- (1). Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- (2). Membina perekonomian desa;
- (3). Membina kehidupan masyarakat desa;
- (4). Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- (5). Mendamaikan perselisihan yang terjadi padamasyarakat di desa;
- (6). Mewakili desanya baik di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.
- (7). Mengajukan Rancangan Peraturan Desa bersama BPD menetapkannya sebagai peraturan desa.
- (8). Menjaga kelestarian adat istiadat yang ada berkembang di desa yang bersangkutan.

Unsur-unsur perangkat desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya terdiri dari 3 unsur, yaitu :⁴³

- a. Unsur staf, yaitu unsur pelayanan, yang disebut Sekretaris Desa dan atau Tata Usaha.
- b. Unsur pelaksana, yaitu unsur pelaksana teknis lapangan yang disebut Kepala Urusan.

⁴² HAW. Widjaja, *Pemerintahan ...op cit.*, hlm.127.

⁴³ *Ibid.* hlm. 47.

- c. Unsur wilayah, yaitu unsur pembantu Kepala Desa di wilayah bagian desa yang disebut Kepala Dusun.

2. Sekretaris Desa (Sekdes)

Salah satu perangkat desa ialah sekretaris desa, yaitu yang bertugas mengurus administrasi di desa. Misalnya, membuat surat akta kelahiran atau surat keterangan. Sekretaris desa merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sekretaris desa adalah sebagai kepala, otak bidang administrasi desa.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan No 11. Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata kerja Pemerintah Desa, Sekretaris Desa memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

Pasal 10

- (1) Sekretariat Desa berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta dipimpin Sekretaris Desa.
- (2) Sekretaris Desa mempunyai tugas menjalankan fungsi administrasi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
- (3) Sekretaris Desa melaksanakan :
 - a. urusan pemerintahan;
 - b. urusan pembangunan dan perekonomian;
 - c. urusan kesejahteraan rakyat;
 - d. urusan keuangan; dan
 - e. urusan umum.
- (4) Dalam melaksanakan tugas Sekretaris Desa dibantu oleh paling sedikit 3 (tiga) Kepala Urusan dan paling banyak 5 (lima) Kepala Urusan.

3. Kepala Urusan (Kaur)

Penetapan kepala urusan sesuai dengan kebutuhan. Misalnya ada kepala urusan pemerintahan, kepala urusan pembangunan, kepala urusan keuangan, kepala urusan kemasyarakatan, dan kepala urusan umum. Tiap-tiap kepala urusan bertugas sesuai dengan bidang masing-masing. Tugas utama kepala urusan adalah membantu sekretaris desa.

4. Kepala dusun atau Kebayanan

Kepala dusun adalah pelaksana tugas kepala desa di wilayah dusun. Kepala dusun melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah kerjanya. Kepala dusun juga melaksanakan keputusan dan kebijaksanaan kepala desa.

Perangkat desa merupakan badan yang ada di desa dengan tujuan membantu urusan dalam pemerintahan desa, yang terdiri dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, antara lain sebagai berikut.⁴⁴

- (1). Urusan tingkat pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.

Misalnya, mengangkat ketua RW dan RT.

⁴⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

- (2). Urusan tingkat pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota, tetapi urusan tersebut diserahkan pengaturannya ke desa. Misalnya, membuat Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK).
- (3). Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota. Misalnya, membantu mengumpulkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dari masyarakat desa.
- (4). Urusan pemerintahan lainnya, yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan ke desa. Misalnya, pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan LKMD.

5. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

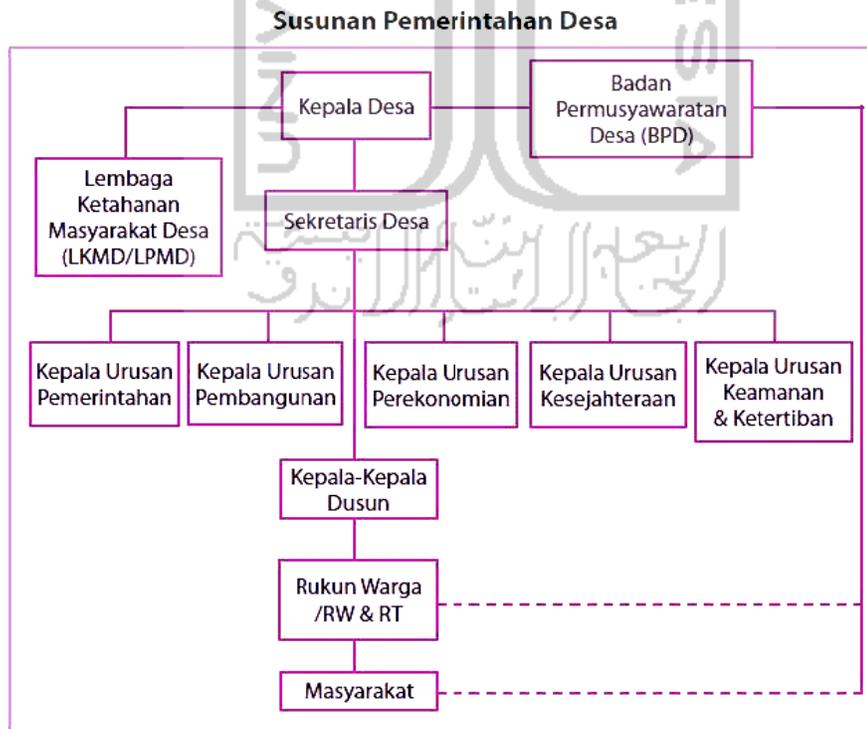
Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan No 10. Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa, Badan Permusyawaratan Desa memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

Pasal 4

- (a) Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa.
- (b) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa.
- (c) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- (d) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (e) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- (f) Menyusun tata tertib BPD.

Dengan demikian, pemerintahan desa berperan bagi kehidupan masyarakat di desa. Desa merupakan kesatuan masyarakat yang memiliki batas - batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Untuk lebih memahaminya, perhatikanlah susunan pemerintahan desa berikut.



Sumber : Setda Kabupaten Grobogan

C. Otonomi Desa

Otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri sedangkan *nomos* berarti perintah. Jadi otonomi berarti "memerintah sendiri". Diskursus publik dengan jelas disebutkan bahwa otonomi itu sebagai *local self-government*. Dengan begitu daerah otonom berarti berbeda dengan istilah "daerah" yang merupakan penerapan dari kebijakan yang dalam wacana administrasi publik disebut sebagai *local state government*.⁴⁵

Seiring dengan perkembangan tata pola pemerintahan di dunia, prinsip desentralisasi menjadi salah satu pilihan utama untuk mempercepat pencapaian pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Pengertian otonomi dalam hukum tata negara memiliki pengertian yang sangat erat kaitannya dengan desentralisasi. Bahkan oleh berbagai pengamat dikatakan bahwa di antara keduanya diibaratkan seperti dua sisi mata uang.⁴⁶ Dari sisi Pemerintah Pusat yang dilihat adalah penyelenggaraan desentralisasi, sedangkan dari sisi Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan Otonomi.

⁴⁵ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa Revolusi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 46.

⁴⁶ Hossein, B., *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 54.

Di samping itu desentralisasi juga mempunyai dua pengertian, yaitu:⁴⁷

- a. Desentralisasi merupakan pembentukan Daerah Otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepada Daerah oleh Pemerintah Pusat.
- b. Desentralisasi dapat pula berupa pelimpahan kekuasaan Pemerintah Pusat ke daerah-daerah.

Secara konseptual, tujuan Otonomi Daerah adalah untuk mengurangi beban Pemerintah Pusat dalam bidang urusan pelayanan kepada masyarakat, agar tercapai pelayanan masyarakat yang efektif dan efisien, penggunaan sumberdaya yang lebih efisien, pemantapan perencanaan pembangunan, peningkatan partisipasi masyarakat, dan peningkatan persatuan dan kesatuan, serta lebih meningkatkan pendemokrasian.

Prinsip Otonomi Daerah di mana terkandung makna desentralisasi yang memberikan keleluasaan Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sesungguhnya diperlukan dalam rangka untuk:⁴⁸

- a. Meredam inefisiensi di dalam sistem pemerintahan yang dikontrol secara sentral atau dalam hal ini oleh Pemerintah Pusat.
- b. Sebagai alat/sarana privatisasi berbagai kegiatan masyarakat (termasuk yang merupakan pelayanan publik).
- c. Mengurangi ketegangan dalam bidang keuangan pada tingkat pemerintah nasional.

Di Indonesia, pelaksanaan otonomi daerah sudah lama dikenal sejak pemerintahan Orde Lama hingga Orde Reformasi. Sejak reformasi bergulir, sudah

⁴⁷ Suradinata, *Kebijakan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Prisma, Surabaya, 1999, hlm. 95.

⁴⁸ *Ibid.*

banyak aturan hukum yang dikeluarkan untuk dijadikan landasan hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Asas dimaksud disebut dengan Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang dirinci antara lain:⁴⁹

- 
- a. Asas kepastian hukum;
 - b. Asas tertib penyelenggaraan negara;
 - c. Asas kepentingan umum;
 - d. Asas keterbukaan;
 - e. Asas proporsionalitas;
 - f. Asas profesionalitas;
 - g. Asas akuntabilitas;
 - h. Asas efisiensi; dan
 - i. Asas efektivitas.

Dalam konteks pembangunan daerah, otonomi daerah memiliki dua tujuan mewujudkan pertanggungjawaban daerah yang antara lain meliputi;⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Sebagaimana dikutip oleh Agus Riewanto, *Mencermati Kinerja Kepala Daerah Pasca Pilkada Langsung dalam Mensejahterakan Rakyat*, Jurnal Unisia, Volume XXXI Nomor 68 Juni 2008, hlm. 171.

1. Otonomi Daerah akan dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak rakyat.
2. Otonomi Daerah juga dapat mewujudkan kepekaan pemerintah daerah (*a local government responsiveness*). Asumsi ini didasarkan pada logika sederhana, bahwa pemerintah daerah akan jauh lebih memahami akan kebutuhan dan keinginan masyarakat daerah dibandingkan pemerintah pusat. Hal ini karena otonomi daerah diharapkan mampu menggugah sensitifitas pemda terhadap hak-hak rakyatnya.

Dalam konteks otonomi desa, yaitu otonomi di desa otonomi yang berjalan di desa, penerapan kata "di" menunjukkan bahwa kemungkinan adanya beberapa macam otonomi yang ada di desa, antara otonomi daerah, otonomi desa, dan menunjukkan pula adanya perbedaan antara otonomi desa dengan otonomi yang lain.⁵¹ Unsur-unsur otonomi desa yang penting antara lain adalah :⁵²

1. Adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat (di) desa yang bersangkutan.
2. Tanah, pusaka, dan kekayaan desa.
3. Sumber-sumber pendapatan desa.
4. Urusan rumah tangga desa.

⁵¹ Bayu Surianingrat, *Pemerintahana,, op.cit.* hlm. 140.

⁵² Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi,, op.cit.* Hlm. 8.

5. Pemerintah desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa yang bersangkutan, yang sebagai alat desa memegang fungsi "mengurus".
6. Lembaga atau badan "perwakilan" atau musyawarah, yang sepanjang penyelenggaraan urusan rumah tangga desa memegang fungsi "mengatur".

Pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda, waktu mereka memegang kekuasaan disini. Hukum adat yang mengatur segenap peri kehidupan rakyat di desa, tidak membeda-bedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur tata desa sebagai daerah hukum. Dalam pengertian otonomi menurut tradisi hukum tata negara asing itu, maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari daripada otonomi daerah, daerah hukum di atasnya yang menyusul. Adapun hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban yang tidak hanya bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perorangan. Jadi menurut

Soetardjo Karto Hadikoesoemo menarik kesimpulan bahwa ada dua pengertian otonomi :⁵³

- a.) Pertama, menurut hukum barat, yaitu otonomi (sempit) yang hanya mencakup urusan rumah tangga sendiri, dan hanya mengenai keduniawian saja.
- b.) Kedua, menurut hukum adat yang luas dan mencakup keduniawian maupun kerohanian.

Teranglah, bahwa isi otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas. Akan tetapi sejak pemerintah pusat dan daerah (residen) waktu jaman pemerintahan Belanda dan pemerintah kabupaten sampai sekarang ini turut campur dalam mengatur dan mengurus rumah tangga desa, maka terjadilah pembatasan-pembatasan dalam otonomi desa dan terjadilah pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum adat, jadi di dalam prakteknya desa mempunyai otonomi dalam arti luas tetapi dengan isi yang terbatas. Pembatasan tersebut adalah hal yang logis dan termasuk salah satu akibat dari sistem penjajahan. Otonomi adalah istilah asing yang paling dekat pengertiannya kepada swatantra, mungkin tidak sinonim, tetapi seperti telah diterangkan hakekatnya adalah sama. Perlu ditambahkan bahwa disamping pembatasan pengaturan rumah tangga sendiri, desa dibebani tugas-tugas baru, yaitu tugas pemerintahan untuk kepentingan pemerintah misalnya pemeliharaan berbagai data statistik dan laporan-laporan.⁵⁴

⁵³ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa...* op cit., hlm. 212.

⁵⁴ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan...* op.cit., hlm. 140.

Otonomi desa yang sudah ada sejak jaman Belanda itu bukan merupakan pemberian dari pemerintah Belanda kepada desa, melainkan memang pemerintah Belanda tersebut mengakui adanya otonomi desa, bahkan telah adanya otonomi desa dalam pengertian luas, dalam pengertian hukum adat seperti yang dikemukakan oleh Soetardjo Karto Hadikoesoemo, ini berarti bahwa bangsa Indonesia telah mengenal dan menerapkan otonomi sejak jaman nenek moyangnya, sejak adanya desa, jauh sebelum kedatangan orang asing di Indonesia. Bukti lain dari pengenalan tersebut adalah goresan pada prasasti Walandit, dari prasasti tersebut bahwa jelas bahwa istilah swatantra (swa : sendiri dan tantra : memerintah) telah dikenal oleh bangsa Indonesia dan dilaksanakan sebagai sistem pemerintahan di daerah. Jadi jauh sebelum penjajahan, seperti terbukti dari prasasti Walandit, bahwa bangsa Indonesia telah melaksanakan otonomi desa. Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa swatantra dan otonomi pada hakekatnya adalah sama. Perbedaan baru timbul jika yang dilihat luasnya atau sedikit banyaknya hal yang diatur dan diurus atau dimasukkan dalam wadah "rumah tangga". Swatantra hakekatnya adalah mengatur sendiri, perbedaan dikarenakan adanya apa yang akan diatur sendiri dan bukan hakekatnya.⁵⁵

Otonomi dan swatantra bukanlah bawaan orang asing melainkan milik asli bangsa Indonesia. Swatantra adalah "inhaerent" dengan dan bersifat bawaan lahir dari

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 142.

desa. Adanya swatantra bersamaan dengan adanya desa dikarenakan hukum alam.

Ada beberapa jenis otonomi : ⁵⁶

- a) Otonomi materiil. Dalam otonomi ini materi atau apa yang diberikan dan menjadi urusan rumah tangga lembaga pemerintahan yang menerima urusan tersebut diperinci dengan tegas serta ditetapkan dalam UU.
- b) Otonomi formil, apa yang menjadi rumah tangga tidak diperinci dan tidak dibatasi. Daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur rumah tangga. Daerah dapat berbuat segala sesuatu yang dipandang olehnya sebagai kepentingannya untuk kemajuan dan perkembangan daerah.
- c) Otonomi riil, Otonomi ini merupakan campuran dari otonomi materiil dan formil. Pemerintah pusat menentukan urusan-urusan yang diberikan kepada daerah untuk diurus menjadi dan menjadi rumah tangga daerah. Tetapi urusan tersebut dapat ditambah jika daerah dipandang mampu dan berkeinginan untuk mengurusnya.

Secara substantif, otonomi desa adalah kemandirian desa di hadapan pemerintah supradesa, yaitu kemandirian mengelola pemerintahan sendiri yang berbasis masyarakat (*self-governing community*), mengambil keputusan sendiri dan mengelola sumberdaya lokal berbasis masyarakat (*community based resources management*).⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm.272.

BAB III

KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP No.45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN

A. Diskripsi Kecamatan Kradenan

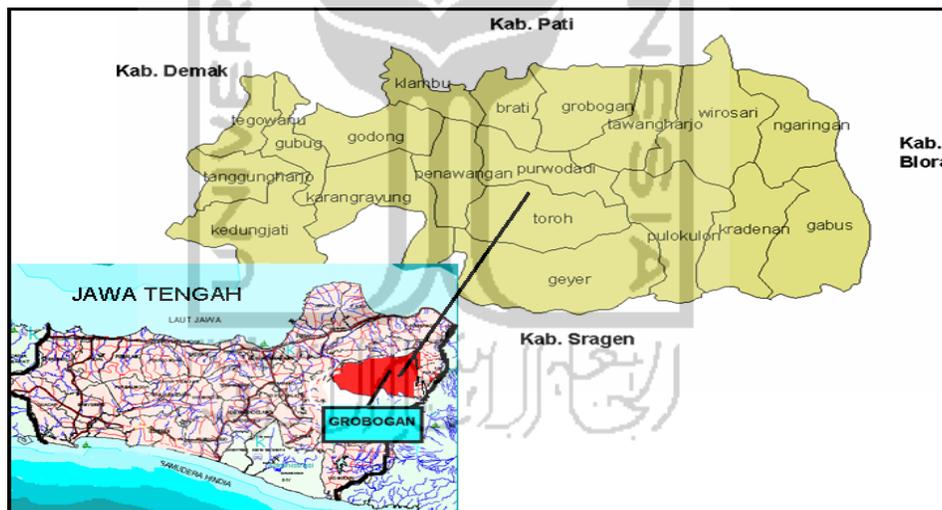
Kradenan adalah sebuah kecamatan di Kabupaten Grobogan, Provinsi Jawa Tengah, Indonesia. Di kecamatan ini, tepatnya di Desa Kuwu, berlokasi subjek geologi yang khas, Bledug Kuwu, berupa kawah lumpur (mud volcano) yang secara rutin melepaskan lumpur dari perut bumi. Kecamatan Kradenan Kabupaten Grobogan merupakan daerah perbukitan serta berada pada ketinggian antara 50 - 100 meter di atas permukaan air laut dengan kelerengan 8°- 15° Dilihat dari Peta Kabupaten Grobogan, Kecamatan Kradenan terletak di bagian timur kota Purwodadi. Jarak antara Purwodadi dan Kradenan kurang lebih 27 Km ke arah timur. Adapun potensi di wilayah Kecamatan Kradenan ini meliputi Pertanian (padi, palawija), dan Peternakan (sapi), sebagaimana terlihat pada aspek umum di bawah ini. Kecamatan Kradenan sebagaimana kecamatan lain di Grobogan terbentuk bersama-sama dengan terbentuknya Kabupaten Grobogan yaitu berdasarkan UU No. 13 Tahun 1950 tentang

Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di lingkungan Propinsi Jawa Tengah.

Kecamatan Kradenan berbatasan wilayah dengan :⁵⁸

- ❖ Sebelah Barat : Kecamatan Pulokulon.
- ❖ Sebelah Utara : Kecamatan Wirosari, Kecamatan Ngaringan.
- ❖ Sebelah Timur : Kecamatan Gabus.
- ❖ Sebelah Selatan : Kecamatan Tangen Kabupaten Sragen.

Selanjutnya untuk mengetahui lebih jelas mengenai letak dari kecamatan kradenan bisa kita lihat dari peta Kabupaten Grobogan di bawah ini :



Sumber : Setda Kabupaten Grobogan Kabupaten Grobogan

⁵⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Kradenan,_Grobogan. Diakses tanggal 25 Januari 2012.

Secara administratif Kecamatan Kradenan terdiri dari 14 Desa, 546 RT, dan 96 RW dengan ibukota berada di Desa Kalisari. Kecamatan ini mempunyai luas 107,74 Km² dengan jumlah penduduk pada Tahun 2010 sebanyak 85.878 jiwa, sebagaimana tabel di bawah ini.⁵⁹

No	Desa	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk	Jumlah RT	Jumlah RW
1	Sengonwetan	3,65	4.039	32	4
2	Sambongbangi	4,97	7.378	42	7
3	Banjardowo	5,15	7.074	41	6
4	Kradenan	11,78	8.429	59	9
5	Rejosari	17,91	7.201	48	9
6	Bago	12,09	3.958	25	6
7	Simo	13,96	5.737	41	8
8	Pakis	9,85	7.505	55	10
9	Crewek	6,53	5.114	40	7
10	Banjarsari	4,95	6.122	32	6
11	Kalisari	4,75	7.088	49	7
12	Kuwu	2,86	7.868	33	6
13	Grabagan	4,69	4.424	29	7
14	Tanjungsari	4,60	3.941	20	4
Jumlah		107,74	85.878	546	96

Sumber : Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Prov. Jateng Tahun 2010

Aspek Umum Kecamatan Kradenan Tahun 2010, Produksi pertanian terbesar di Kecamatan ini adalah komoditas jagung yang mencapai 38.021 ton, diantara produksi pertanian yang lain. Produksi jagung di kecamatan ini mencapai 5,39% dari total produksi di Kabupaten Grobogan yang mencapai 705.691 ton. Produksi perikanan dari produksi perairan umum lebih tinggi dibandingkan kolam, yang mencapai 61.039

⁵⁹ <http://grobogan.go.id/pemerintahan/kecamatan/kecamatan-kradenan-grobogan.html>. Diakses tanggal 24 Januari 2012.

Kg. Sementara produksi dari kolam mencapai 12.905 Kg. Sedangkan untuk peternakan cukup besar, jumlah ternak kambing mencapai 10.263 ekor, sapi potong mencapai 12.462 ekor. Industri yang berkembang masih didominasi industri rumah tangga yang mencapai 995 unit, industri kecil mencapai 51 unit. Sedangkan untuk industri besar dan sedang belum berkembang di kecamatan ini. Selanjutnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.⁶⁰

No	Sektor	Jumlah	No	Sektor	Jumlah
1	Pendidikan		4	Perikanan	
	• Jumlah TK	43		• Produksi Perairan Umum (Kg)	61.039
	• Jumlah SD	46		• Produksi Kolam (Kg)	12.905
	• Jumlah SLTP	6	5	Peternakan	
	• Jumlah SLTP terbuka	2		• Jumlah ternak sapi potong	12.462
	• Jumlah SMA	2		• Jumlah ternak kambing	10.263
	• Jumlah SMK	2		• Jumlah ternak domba	126
2	Kesehatan		6	Industri	
	• Jumlah Rumah Sakit	0		• Jumlah Industri Besar	0
	• Jumlah Puskesmas	2		• Jumlah Industri Sedang	0
	• Jumlah Puskesmas Pembantu	3		• Jumlah Industri Kecil	51
	• Jumlah Posyandu	89		• Jumlah Industri Rumah Tangga	995
3	Pertanian		7	Kondisi Jalan	
	• Produksi Padi (ton)	35.494		• Baik (Km)	9,558
	• Produksi Jagung (ton)	38.021		• Sedang (Km)	5,170
	• Produksi Kacang Kedelai (ton)	7.898		• Rusak (Km)	1,930
	• Produksi Kacang Hijau (ton)	706		• Rusak Berat (Km)	9,442

Sumber : diolah dari Grobogan dalam Angka 2010

⁶⁰ <http://grobogan.go.id/pemerintahan/kecamatan/kecamatan-kradenan-grobogan.html>. Diakses tanggal 24 Januari 2012.

Dari deskripsi diatas dapat disimpulkan bahwa Kecamatan Kradenan memang daerah yang sangat potensial di bidang pertanian, daerah yang makmur dikarenakan produksi pertaniannya sangat besar.

C. Implementasi perubahan Status Sekdes di Kecamatan Kradenan

Dalam penerapan PP No.45 tahun 2007 di kabupaten Grobogan dari 224 Sekdes aktif yang ada, hanya 163 orang yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai PNS dan sisanya tidak memenuhi syarat untuk diangkat sebagai PNS. Sekdes yang gugur dalam penyaringan persyaratan, rata-rata adalah para Sekdes sudah berusia di atas 51 Tahun, padahal salah satu syarat untuk diangkat menjadi PNS, Sekdes tersebut harus berusia di bawah 51 tahun terhitung pada 15 Oktober 2007 dan setelah diangkat akan mendapatkan pangkat Pengatur Muda golongan ruang II/a.⁶¹ Di Kecamatan Kradenan sendiri saat itu diantara 14 desa yang ada jumlah Sekdes yang aktif 11 orang dan yang memenuhi syarat menjadi PNS sebanyak 8 orang, sedangkan 3 orang Sekdes yang tidak diangkat itu dikarenakan usia mereka sudah diatas 51 tahun terhitung pada tanggal 15 Oktober 2007.⁶²

⁶¹ Wawancara dengan Drs Eka Agus Prihantoro, Kasubbag Perangkat desa, Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Grobogan, di Purwodadi, 16 Januari 2012

⁶² Wawancara dengan Ahmad Rifa'I, SH. MH, Camat Kecamatan Kradenan, di Kalisari, 16 Januari 2012

Pengangkatan Sekdes menjadi PNS di Kabupaten Grobogan telah dilakukan melalui 3 tahap. Alasan dilakukan melalui 3 (tiga) tahap karena Pemda Grobogan memperhatikan dan mengikuti formasi PNS untuk Kabupaten Grobogan yang telah ditetapkan oleh Badan Kepegawaian Negara. Serta sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Pasal 6 ayat 4 yaitu dengan memprioritaskan usia paling tinggi. Ketiga tahap tersebut adalah:⁶³

1. Tahap pertama

Tahap pertama dilakukan pada tahun 2007. Sekdes yang diusulkan sejumlah 103 orang, dan sekarang sudah mendapatkan SK Pengangkatan sebagai PNS. Untuk Kecamatan Kradenan Sekdes yang masuk dalam formasi tahap pertama ini sejumlah 6 orang. Yaitu :

1. Sugiarto, umur 52 tahun, Sekretaris Desa Bago.
2. Hadi Suwignyo Irianto, umur 50 tahun, Sekretaris Desa Crewek.
3. Listiyanto, umur 49 tahun, Sekretaris Desa Kalisari.
4. Didik Winarso, umur 46 tahun, Sekretaris Desa Banjardowo.
5. Boto Sutrisno, umur 45 tahun, Sekretaris Desa Pakis.
6. Soekini, umur 45 tahun, Sekretaris Desa Banjarsari.

⁶³ Wawancara dengan Drs Eka Agus Prihantoro, Kasubbag Perangkat desa, Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Grobogan, di Purwodadi, 16 Januari 2012

2. Tahap kedua

Tahap kedua dilakukan pada tahun 2008. Sekdes yang diusulkan sejumlah 34 orang. Sekarang telah mendapatkan SK pengangkatan sebagai PNS, untuk Kecamatan Kradenan Sekdes yang masuk dalam formasi tahap kedua ini sejumlah 1 orang. Yaitu : Salma Istia Nahar, umur 38 tahun, Sekretaris Desa Kradenan.

3. Tahap ketiga

Tahap ketiga dilakukan tahun 2009. Sebanyak 26 Sekdes yang telah memenuhi persyaratan telah diangkat menjadi PNS, untuk Kecamatan Kradenan Sekdes yang masuk dalam formasi tahap terakhir ini sejumlah 1 orang. Yaitu : Supriyanti, umur 36 tahun, Sekretaris Desa Simo.

Setelah ketiga tahap itu selesai, maka sekarang ini dari 14 desa yang ada di Kecamatan Kradenan total ada 10 desa yang sekretaris desanya berstatus PNS, yaitu dengan rincian 8 Sekdes merupakan Sekdes dari non PNS yang diangkat menjadi PNS , 2 Sekdes merupakan PNS yang diangkat menjadi Sekdes, kedua Sekdes tersebut adalah :⁶⁴

1. Paryadi, umur 46 tahun, Sekretaris Desa kuwu.

2. Suwardi, umur 47 tahun, Sekretaris Desa Rejosari.

⁶⁴ Wawancara dengan Ahmad Rifa'I, SH. MH, Camat Kecamatan Kradenan, di Kalisari, 16 Januari 2012

Di tiga desa Sekdesnya merupakan Sekdes yang tidak bisa diangkat menjadi PNS dikarenakan umurnya sudah tidak mencukupi, ketiga Sekdes tersebut adalah :

1. Sarjono, umur 64 tahun, Sekretaris Desa Grabagan.
2. H. Sumaji, umur 59 tahun, Sekretaris Desa Tanjung Sari.
3. Suwadi, umur 57 tahun, Sekretaris Desa Sambongbangi.

Di satu desa, yaitu desa Sengonwetan sampe sekarang jabatan Sekdesnya masih kosong dikarenakan di tahun 2007 Sekdes yang ada itu berhenti dikarenakan sakit, dan sampe sekarang untuk pengisian kekosongan jabatan Sekdes masih menunggu formasi dari BKD untuk selanjutnya menempatkan seorang PNS untuk menjabat menjadi Sekdes disana.⁶⁵

Pada awal diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 202 ayat (3) menyebutkan bahwa “Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan” serta ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 menimbulkan pro dan kontra, serta tanggapan beragam dikalangan Sekretaris Desa di Kecamatan Kradenan, karena memang tidak semua Sekretaris Desa yang sekarang aktif serta merta dapat di angkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Adapun yang dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil adalah Sekretaris Desa yang memenuhi

⁶⁵ Wawancara dengan Ahmad Rifa’I, SH. MH, Camat Kecamatan Kradenan, di Kalisari, 16 Januari 2012

persyaratan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Menurut PP No.45 Tahun 2007 bahwa Sekretaris Desa yang tidak diangkat menjadi Pegawai Negeri sipil, akan diberhentikan Bupati dan hanya mendapat tunjangan. Bahkan menurut Permendagri Nomor 50 Tahun 2007 Pasal 7 ayat 1 menyebutkan bahwa Sekretaris Desa yang tidak memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi PNS, diberhentikan selambat-lambatnya pada akhir tahun 2008. Tentu saja ini menuai protes keras dari para Sekretaris Desa yang tidak memenuhi persyaratan menjadi Pegawai Negeri Sipil. Sebelum akhirnya dikeluarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2008 tentang perubahan atas Permendagri No. 50 Tahun 2007.

Sedangkan untuk Sekdes yang diangkat menjadi PNS pun tidak sepenuhnya setuju dengan penerapan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007. Menurut Didik Winarso S.sos, walaupun beliau juga termasuk Sekdes yang diangkat menjadi PNS, tetapi kurang setuju dengan hal ini. Menurutnya dengan diangkatnya Sekdes menjadi PNS setidaknya mengalami 2 kerugian :⁶⁶

1. Usia pensiun Sekdes yang dulunya 65 tahun sekarang setelah menjadi PNS menjadi hanya menjadi 56 tahun yaitu sesuai dengan usia pensiun PNS pada umumnya, jadi memang harus pensiun lebih awal 9 tahun.

⁶⁶ Wawancara dengan Didik Winarso S.sos, Sekretaris Desa Banjardowo, di Purwodadi, 26 November 2011.

2. Dari segi kesejahteraan dengan diangkat menjadi PNS justru mengalami penurunan yang drastis, karena memang setelah diangkat menjadi Sekdes yang berstatus menjadi PNS golongan II a artinya gaji rutin yang di dapatkan tiap bulannya berkisar antara Rp 2.000.000; (dua juta rupiah) sampai Rp 2.500.000; (dua juta limaratus ribu rupiah). Sedang sebelum diangkat menjadi PNS gaji Sekdes dari tanah bengkok sebesar 6 hektar atau bila dihitung dari nominal itu mencapai kurang lebih Rp 90.000.000; (sembilan puluh juta rupiah) dan bila di rata-rata perbulan kurang lebih sebesar Rp 7.500.000; (tujuh juta lima ratus ribu rupiah).

Tetapi memang setelah memperjuangkan nasibnya lewat ISEKG (Ikatan Sekretaris Desa Grobogan) akhirnya melalui Perda Kabupaten Grobogan Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa Pasal 7 ayat 1 yaitu yang menyatakan bahwa "Sekretaris Desa yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil diberikan tambahan penghasilan lainnya yang sah sebesar 50% (lima puluh perseratus) dari hasil pemanfaatan tanah bengkok yang diterima sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini". Jadi artinya untuk Sekretaris Desa yang diangkat menjadi PNS masih mendapat tunjangan sebesar 3 hektar tanah bengkok diluar gaji pokok sebagai PNS.

Menurut Salma Istia Nahar S.sos, dengan munculnya aturan tentang pengangkatan sekdes menjadi PNS justru merasa sangat gembira karena memang menurut beliau sebagai salah satu Sekdes wanita di Kecamatan Kradenan, apabila

bisa pensiun di usia 56 tahun tentu sangat ideal, serta masih bisa menikmati gaji pensiunan sebagai PNS yang memang berbeda dengan Sekdes laki-laki yang masih bisa bekerja secara produktif diatas usia 56 tahun. Tetapi memang sangat disayangkan karena untuk pengangkatan golongan sebagai PNS antara lulusan S1 dengan SMA itu sama yaitu golongan II a. Apabila seorang Sekdes yang diangkat menjadi PNS hanya mendapat gaji pokok dari PNS maka ini sangat tidak relevan, karena memang bisa saja gaji Sekdes sebagai kepala di bidang administrasi pemerintahan desa itu lebih sedikit dibandingkan dengan perangkat desa lain.⁶⁷

Menurut Suwadi, awal munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil tersebut dirasa sangat merugikan dirinya, karena beliau termasuk Sekdes yang tidak bisa diangkat menjadi PNS dikarenakan saat itu berusia 51 tahun lebih 3 bulan di tanggal 15 Oktober 2006, jadi tidak memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi PNS karena usianya sudah lebih dari 51 tahun sejak tanggal tersebut.⁶⁸

Hal tersebut diperburuk lagi dengan dikeluarkannya Permendagri Nomor 50 Tahun 2007 Pasal 7 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Sekretaris Desa yang tidak memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi PNS, diberhentikan selambat-lambatnya pada akhir tahun 2008.

⁶⁷ Wawancara dengan Salma Istia Nahar S.sos , Sekretaris Desa Kradenan, di Purwodadi, 26 November 2011.

⁶⁸ Wawancara dengan Suwadi , Sekretaris Desa Sambongbangi, di Purwodadi, 26 November 2011.

Setelah melalui perjuangan panjang dengan diakomodir melalui ISEKG (Ikatan Sekretaris Desa Grobogan), dan bekerjasama dengan Ikatan Sekretaris Desa Demak akhirnya mengajukan *Judicial Review* ke MA, yaitu yang diwakili oleh H. Idham Kholid, SH. terhadap Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Dasar pengajuan *Judicial Review* yaitu Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 236 ayat (1). Sebelum ada putusan dari MA mengenai *Judicial Review* tersebut akhirnya Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2008 tersebut pada intinya memberi pilihan kepada Sekretaris Desa yang tidak memenuhi syarat diangkat menjadi PNS yaitu tetap menjabat sampai habis masa jabatannya atau mengundurkan diri dengan dapat kompensasi.⁶⁹

Menurut H.Sumadji, saat pertama muncul Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil tersebut beliau hanya bisa menerima dengan lapang dada, karena memang dari segi usia tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS, saat itu usianya sudah 54 tahun di tanggal 15 Oktober 2006. Apalagi setelah

⁶⁹ Wawancara dengan Suwadi , Sekretaris Desa Sambongbangi, di Purwodadi, 26 November 2011

adanya Permendagri Nomor 50 Tahun 2007, maka di akhir tahun 2008 beliau sudah bersiap-siap untuk pensiun. Harapan akhirnya muncul setelah terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007, yang memberikan pilihan kepada Sekretaris Desa yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat yaitu tetap menjabat sampai habis masa jabatannya atau mengundurkan diri dengan dapat kompensasi. Tentu dengan pilihan tersebut rata-rata Sekdes di Kabupaten Grobogan yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS, serta Kecamatan Kradenan pada khususnya memilih opsi untuk tetap menjabat sampai habis masa jabatannya dengan gaji dari bengkok desa sebesar 6 hektar/9 bahu, karena memang daerah Kecamatan Kradenan yang subur sangat produktif sehingga bila disewakan dari tanah bengkok sebesar 6 hektar/9 bahu pertahun itu bisa mencapai Rp 90.000.000; (sembilan juta rupiah), serta yang menambah rasa syukurnya dengan payung hukum terbaru tersebut (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2008) bila sehat beliau masih bisa menjabat sebagai Sekdes sampai tahun 2017 nanti.⁷⁰

Sebenarnya terbitnya Peraturan Pemerintah 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa (Sekdes) menjadi pegawai negeri sipil (PNS) setidak-tidaknya dilatarbelakangi dua alasan pokok. *Pertama*, keinginan pemerintah pusat untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat di desa, *kedua*, agar kesejahteraan Sekretaris Desa meningkat, tetapi memang untuk Sekdes

⁷⁰ Wawancara dengan H.Sumajii , Sekretaris Desa Tanjung sari, di Purwodadi, 07 November 2011

yang menjabat di daerah-daerah yang hasil pertaniannya sangat baik itu merupakan suatu “bencana” karena memang dari segi pendapatan/gaji menurun drastis, serta Sekdes tersebut harus pensiun lebih awal 9 tahun. Sedangkan tujuan dari aturan ini memang untuk seluruh Sekdes yang ada di Indonesia, seperti Sekdes yang berada di luar Jawa atau Sekdes yang menjabat di suatu daerah yang hasil pertaniannya jelek ini merupakan suatu peningkatan kesejahteraan hidup mereka.⁷¹



⁷¹ Wawancara dengan Drs Eka Agus Prihantoro, Kasubbag Perangkat desa, Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Grobogan, di Purwodadi, 16 Januari 201

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

- a. Proses perubahan status hukum sekretaris desa dari non PNS menjadi PNS di Kecamatan Kradenan Kabupaten Grobogan itu dimulai dari usulan Camat, yaitu dengan mendata Sekdes-sekdes yang memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi PNS seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007, setelah itu camat menyampaikan kepada Bupati, Bupati lalu menyampaikan daftar usulan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Selanjutnya Gubernur menyampaikan daftar usulan Sekretaris Desa untuk diangkat menjadi PNS kepada Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri melakukan verifikasi dan validasi daftar usulan Sekretaris Desa untuk diangkat menjadi PNS. Menteri Dalam Negeri lalu mengajukan usulan formasi Sekdes yang menjadi PNS kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan tembusannya disampaikan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara, Menteri Dalam Negeri

mengusulkan pengangkatan dan NIP Sekdes yang menjadi PNS sesuai dengan jumlah yang ditetapkan kepada BKN untuk mendapatkan persetujuan. Persetujuan BKN disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Bupati melalui Gubernur. Setelah mendapatkan persetujuan BKN, Bupati menetapkan Keputusan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati menetapkan Keputusan pengangkatan PNS menjadi Sekretaris Desa.

- b. Implementasi perubahan status hukum Sekretaris Desa dari non PNS menjadi PNS di Kecamatan Kradenan Kabupaten Grobogan itu melalui 3 (tiga) tahap, yaitu tahun 2007, tahun 2008 dan tahun 2009, dari ketiga tahap tersebut Sekdes yang diangkat menjadi PNS itu sebanyak 8 orang. Sedangkan Sekdes yang tidak diangkat menjadi PNS dikarenakan usia tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS sebanyak 3 orang dan 2 orang Sekdes itu berasal dari PNS yang ditugaskan untuk menjabat sebagai Sekdes. Jadi dari 14 desa yang ada 10 Sekdes yang berstatus menjadi PNS, 3 Sekdes non PNS, dan di satu desa itu jabatan Sekdesnya masih kosong karena menunggu formasi dari BKD.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

- a. Kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan memang sudah semestinya dalam menerapkan suatu aturan itu sebisa atau semaksimal mungkin mengakomodir seluruh aspirasi dari masyarakatnya agar tercapai tujuan yang diinginkan serta bisa menerapkan aturan itu dengan seadil-adilnya, yaitu menempatkan sesuatu sesuai dengan porsinya masing-masing.
- b. Kepada semua Sekretaris Desa, baik yang diangkat menjadi PNS maupun yang tidak diangkat menjadi PNS sudah semestinya senantiasa berusaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di desanya, karena memang dengan berlakunya PP Nomor 45 Tahun 2007 tersebut, baik Sekretaris Desa yang diangkat menjadi PNS maupun yang tidak diangkat menjadi PNS kesejahteraanya tetap bisa terakomodir.
- c. Untuk kedepan Kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan sebaiknya juga mengakomodir kesejahteraan PNS yang diangkat menjadi Sekretaris Desa, karena memang aturan-aturan yang ada itu belum mengakomodir hal tersebut , seorang PNS yang diangkat menjadi Sekretaris Desa golongan II a, hanya mendapat gaji yang berasal dari pendapatan

pokoknya dari PNS tanpa adanya tunjangan atau tambahan pendapatan dari bengkok desa, jadi bisa saja terjadi di daerah yang pertaniannya bagus gaji seorang Sekretaris desa sebagai kepala administrasi desa itu lebih rendah dibanding gaji para bawahannya yaitu perangkat desa yang mendapat gaji atau penghasilan dari bengkok desa.



Daftar Pustaka

- Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- A.G. Kartasapoetra, *Desa dan Daerahnya dengan Tata Pemerintahannya*, Ctk.Pertama, PT Bina Aksara, Jakarta, 1986
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978,.
- Bangir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk.Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ctk. Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk.Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Hossein, B., *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.
- Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problemaika*, Ctk.Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa Revolusi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta. 2000.
- Setiajeng Kadarsih, Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Soetardjo Karto Hadikoesoemo, *Desa*, Ctk. Kedua, Sumur Bandung, Yogyakarta, 1953.

Suradinata, *Kebijakan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Prisma, Surabaya, 1999.

Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Ctk. Ketiga, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1991

Jurnal dan Makalah

Jurnal Unisia, Volume XXXI Nomor 68 Juni 2008.

Websites

[http://id.wikipedia.org/wiki/Kradenan,_Grobogan.](http://id.wikipedia.org/wiki/Kradenan,_Grobogan)

[http://grobogan.go.id/pemerintahan/kecamatan/kecamatan-kradenan-grobogan.html.](http://grobogan.go.id/pemerintahan/kecamatan/kecamatan-kradenan-grobogan.html)

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 Tentang Ketentuan

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan No. 9 Tahun 2006 Tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa

Peraturan Bupati Kabupaten Grobogan No.10 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Pencalonan, Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Perda Kabupaten Grobogan No.10 Tahun 2009 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa.





UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA FAKULTAS HUKUM

Jl. Tamansiswa 158 PO BOX 1133 Yogyakarta 55151; Telp. (0274) 379178, Fax. (0274) 377043
e-mail: fh@uii.ac.id

FM.UIL.FH.UM.&RT.07/RO

Nomor : 388 /Dek/70/SR/Div. URT/XII/2011
Hal : Ijin Riset

27 Desember 2011 M
2 Safar 1433 H

Kepada Yth :
Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta
Cq. Kepala Biro Administrasi Pembangunan
Setda Provinsi DIY
Di –
Yogyakarta

Assalaamu'alaikum wr wb.

Dengan hormat, kami beritahukan bahwa sebelum mengakhiri kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, setiap mahasiswa diwajibkan membuat karya ilmiah yang berujud skripsi.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas mahasiswa kami :

Nama : LILIK KURNIAWAN
No. Mahasiswa : 08 410 018
Program Studi : Ilmu Hukum
Alamat : Jl. Gejayan Gg. Hortensia, Depok, Sleman
Telp Rumah/HP : 081904228361
Dosen Pembimbing : Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

Bermaksud mohon keterangan/data-data pada Jawatan/Lembaga yang berada di wilayah Bapak/Ibu/Saudara Pimpin, untuk menyusun skripsinya dengan judul :
"KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP NO. 45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN"

Dalam penyusunan skripsi tersebut, mahasiswa kami akan mengadakan riset di :
KESBANGLINMAS GROBOGAN dan KANTOR KECAMATAN KRADENAN

Sehubungan dengan kelancaran dan legalitas penelitian tersebut disyaratkan adanya persetujuan/ijin dari Instansi yang Bapak/Ibu/Saudara Pimpin. Besar harapan kami Bapak/Ibu/Saudara dapat memberikan ijin kepada mahasiswa tersebut.

Perlu kami beritahukan pula bahwa, hasil karya ilmiah tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan keilmuan, tidak disajikan kepada pihak luar.

Demikian atas perhatian, bantuan dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum wr wb.

Dekan,

Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH
NIP. 19540612.198403.1.001



Ijin Penyelenggaraan Prodi
Surat No.:3690/D/T/2007



Standard **ISO 9001:2008**
Certificate Registr **No. 01 100 096609**



BAN-PT
Status Akreditasi A
SK No.:031/BAN-PT/Ak-XI/S1/XI/2008



UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA FAKULTAS HUKUM

Jl. Tamansiswa 158 PO BOX 1133 Yogyakarta 55151; Telp. (0274) 379178, Fax. (0274) 377043
e-mail: fh@uii.ac.id

FM.UIL.FH.UUM.&RT.07/RO

Nomor: 388 /Dek/70/SR/Div. URT/XII/2011
Hal : Ijin Riset

27 Desember 2011 M
2 Safar 1433 H

Kepada :
Yth. Kepala Kesbanglinmas Grobogan
Di –
Grobogan

Assalaamu'alaikum wr wb.

Dengan hormat, kami beritahukan bahwa sebelum mengakhiri kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, setiap mahasiswa diwajibkan membuat karya ilmiah yang berujud skripsi.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas mahasiswa kami :

Nama : LILIK KURNIAWAN
No. Mahasiswa : 08 410 018
Program Studi : Ilmu Hukum
Alamat : Jl. Gejayan Gg. Hortensia, Depok, Sleman
Telp Rumah/HP : 081904228361
Dosen Pembimbing : Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

Bermaksud mohon keterangan/data-data pada Jawatan/Lembaga yang berada di wilayah Bapak/Ibu/Saudara Pimpin, untuk menyusun skripsinya dengan judul :
"KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP NO. 45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN"

Dalam penyusunan skripsi tersebut, mahasiswa kami akan mengadakan riset di :
KESBANGLINMAS GROBOGAN

Sehubungan dengan kelancaran dan legalitas penelitian tersebut disyaratkan adanya persetujuan/ijin dari Instansi yang Bapak/Ibu/Saudara Pimpin. Besar harapan kami Bapak/Ibu/Saudara dapat memberikan ijin kepada mahasiswa tersebut.

Perlu kami beritahukan pula bahwa, hasil karya ilmiah tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan keilmuan, tidak disajikan kepada pihak luar.

Demikian atas perhatian, bantuan dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum wr wb.

Dekan,

Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH
NIP. 19540612.198403.1.001



Ijin Penyelenggaraan Prodi
Surat No.:3690/D/T/2007



Standard **ISO 9001:2008**
Certificate Registr **No. 01 100 096609**



BAN-PT
Status Akreditasi A
SK No.:031/BAN-PT/Ak-XII/S1/XII/2008



PEMERINTAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DAERAH

Kompleks Kepatihan, Danurejan, Telepon (0274) 562811 - 562814 (Hunting)
YOGYAKARTA 55213

Yogyakarta, 29 Desember 2011

Nomor : 070/8595/V/12/2011

Kepada Yth.
Gubernur Provinsi Jawa Tengah
Cq. Bakesbangpol dan Linmas
di -
Tempat

Perihal : Ijin Penelitian

Menunjuk Surat :

Dari : Dekan Fak. Hukum UII Yogyakarta
Nomor : 388/Dek/70/SR/Div.URT/XII/2011
Tanggal : 27 Desember 2011
Perihal : Ijin Riset

Setelah mempelajari proposal/desain riset/usulan penelitian yang diajukan, maka dapat diberikan surat keterangan untuk melaksanakan penelitian kepada

Nama : LILIK KURNIAWAN
NIM / NIP : 08410018
Alamat : JL.TAMANSISWA 158 YOGYAKARTA
Judul : KAJIAN YURIDIS PERUBAHAN STATUS SEKRETARIS DESA DARI NON PNS MENJADI PNS DI KABUPATEN GROBOGAN MENURUT PP NO. 45 TAHUN 2007 STUDI DI KECAMATAN KRADENAN
Lokasi : KESBANGLINMAS GROBOGAN DAN KANTOR KECAMATAN KRADENAN Kota/Kab. GROBOGAN Prov. JAWA TENGAH
Waktu : Mulai Tanggal 29 Desember 2011 s/d 29 Maret 2012

Peneliti berkewajiban menghormati dan menaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di wilayah penelitian.

Kemudian harap menjadi maklum

A.n Sekretaris Daerah
Asisten Perekonomian dan Pembangunan
Ub.
Kepala Biro Administrasi Pembangunan

Tembusan :

1. Yth. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai laporan);
2. Dekan Fak. Hukum UII
3. Yang Bersangkutan



Ir. Joko Wuryantoro, M.Si
NIP. 196801081986031011



PEMERINTAH KABUPATEN GROBOGAN
KECAMATAN KRADENAN
Jl. Honggokusuman No. 26, Telp. (0292) 761002
KALISARI Kode Pos 58182

SURAT REKOMENDASI
NOMOR : : 070/ 039 /2012

- I. PERTIMBANGAN ; 1. Situasi dan kondisi daerah Kecamatan Kradenan dalam Keadaan aman dan mantap
2. Dimungkinkan dapat diselenggarakannya kegiatan-kegiatan penelitian dan research/survey maka perlu dikeluarkan Surat Rekomendasi research/survey.

- II. D A S A R : 1. Surat dari Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta Tgl. 27 Desember 2011 No. 388/Dek/70/SR/Div.URT/XII/2011 Perihal : Permohonan Ijin untuk mengambil data Penelitian.
2. Perbup. No 25 Th. 2009 tentang Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati Grobogan kepada Camat.

III Yang bertanda tangan dibawah ini, Camat Kradenan Kabupaten Grobogan menyatakan tidak keberatan atas pelaksanaan Penelitian/Research/Survey yang dilakukan Oleh :

Nama : LILIK KURNIAWAN
Pekerjaan/Sekolah : Mahasiswa
Alamat : Jl Gejayan Gg.Hortensia, Depok,Sleman
Penanggungjawab : Dr.Ni'matul Huda, SH.M.Hum
Maksud Tujuan : Penelitian dalam rangka Menyusun Skripsi dengan judul :
"Kajian Yuridis Perubahan Status Sekretaris Desa dari Non PNS Menjadi PNS di Kabupaen Grobogan Menurut PP No.45 Tahun 2007 Studi di Kecamatan Kradenan
Lokasi : Kecamatan Kradenan.

Dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut. :

1. Pelaksanaan kegiatan dimaksud tidak dilaksanakan untuk tujuan lain yang berakibat melakukan kegiatan pelanggaran terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berlaku
2. Sebelum melaksanakan tugas kegiatan tersebut, maka terlebih dahulu melaporkan diri atas kedatangannya kepada Camat dan Kepala desa setempat.
3. Mentaati segala ketentuan dan peraturan-peraturan yang berlaku serta petunjuk-Petunjuk dari Pemerintah yang berwenang.
4. Setelah selesai pelaksanaan kegiatan dimaksud dalam batas waktu selambat-lam Batnya 3 (tiga) bulan diwajibkan menyerahkan hasilnya kepada Camat Kradenan

V Surat rekomendasi ini berlaku mulai Desember 2011 s/d Maret 2012.

Kradenan, 14 Januari 2012



TEMBUSAN : Dikirim kepada Yth.:

1. Bupati Grobogan (sebagai laporan)
2. Wk. Bupati Grobogan (sebagai laporan)
3. Ka. Bappeda Kabupaten Grobogan
4. Ka. Badan Kesbang dan Linmas Kab. Grobogan
5. Ka. BKD Kabupaten Grobogan
6. Kabag Pemdes Setda Kabupaten Grobogan
7. Dekan Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta
8. Yang bersangkutan.
9. Arsip