

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia adalah negara kesatuan di mana pemerintahan dilaksanakan oleh satu sentral, yaitu pemerintah pusat. Akan tetapi mengingat sangat luasnya wilayah Indonesia maka untuk memudahkan pengkoordinasian diterapkanlah sistem dekonsentrasi dimana pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada Gubernur sebagai wakil dan/atau perangkat pusat di daerah (pasal 1 huruf F UU No.22 Tahun 1999). Menurut A.A GN. Ari Dwipayana dalam hubungan pusat dan daerah. Pusat selalu menggunakan instrumen *represif* dalam memelihara hubungan yang dominatif antara pusat dan daerah-daerah lain.<sup>1</sup>

Sehingga menimbulkan dampak buruk dari sistem dekonsentrasi tersebut Daerah-daerah menjadi tidak mandiri karena hal itu pemerintah pusat dapat mengendalikan daerah-daerah dengan instrumen *represif* tersebut. Pasca berakhirnya kekuasaan orde baru, muncul keinginan untuk mengembalikan otonomi desa seperti pada awal-awal terbentuk dahulu. Namun yang menjadi persoalan adalah desa-desa telah kehilangan identitas dan semangat partisipatif karena hilangnya struktur yang mereka anggap baik selama ini. Kekuasaan orde baru selama 32 tahun melalui “ mesin politiknya” begitu efektif menghapus sebagian besar semangat, sifat dan karakteristik asli otonomi desa itu. Akibatnya

---

<sup>1</sup> A.A GN. Ari Dwipayana, *“Kontroversi Otonomi Daerah; Aspirasi Daerah Atas Keadilan dan Demokrasi”*. Kata Pengantar Buku Otonomi Versi Negara, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta 2000, Hlm. Xii-xiii

desa telah kehilangan kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri sehingga menjadi tidak berdaya, miskin, tertinggal dan termarginalkan.<sup>2</sup>

Desa mempunyai suatu otonomi yang harus dijalankan oleh perangkat Desa yang bertanggung jawab atas kekuasaannya karena itu Desa perlu adanya aturan yang mengatur segala kebijakannya.<sup>3</sup> Desa mempunyai tanggung jawab atas semua yang ada di desa antara lain untuk mengelola peran serta masyarakat desa untuk mewujudkan kesejahteraan desa. Konsepsi otonomi desa yang akan menjadi acuan dalam pemerintahan desa, bagaimanakah konsep pembangunan, pemberdayaan dan pembinaan masyarakat desa.<sup>4</sup>

Pemerintahan desa saat ini diselenggarakan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 khususnya Bab XI kemudian diganti dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa khususnya Pasal 1-95 dan Pasal 112-122. UU No. 6 Tahun 2014 menjadikan Pasal 18 B ayat (2) sebagai landasan konstitusionalnya. Maka diperlukan penyusunan ulang tentang kebijakan desa yang pengaturannya lebih kompleks dalam menangani segala kewenangan desa dengan baik. Negara ingin melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat dan maju, mandiri, demokratis, pemerintahan dengan landasan kuat serta pembangunan yang adil makmur dan sejahtera.<sup>5</sup> Sejak kelahirannya pada awal Pemerintahan Orde Baru, UU No.5 Tahun

---

<sup>2</sup> Awang, azam, 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*. Yogyakarta : Pustaka Belajar, hlm.49

<sup>3</sup> R. Yando Zakaria. Abih Tandeh, *Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta : ELSAM 2000, hlm. 65

<sup>4</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Desa*, UU Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 1 butir 2.

<sup>5</sup> Yan Herizal. Makalah seminar, *Membangun Indonesia Mulai Dari Desa*. Kutipan 20 oktober Tahun 2016

1974 tentang Pemerintahan di Daerah telah mendelegasikan pengaturan tentang pemerintah desa dengan Undang-undang ( Pasal 88 ). Untuk itu, setelah lima tahun berlalunya UU No.5 Tahun 1974, dibentuklah UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa yang menggantikan UU No.19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.

Secara keseluruhan ditinjau dari segi waktu, dikeluarkannya undang-undang ini dipandang terlambat, karena jauh sebelumnya telah disadari bahwa undang-undang tentang pemerintahan desa yang ada menghambat lancarnya pembangunan dan tidak sesuai lagi dengan keadaan. Padahal seperti Desa termasuk salah satu sarana yang penting dalam menunjang pembangunan, karena itu perlu diatur secara baik.<sup>6</sup> Kehadiran UU No.5 Tahun 1979 ternyata menimbulkan banyak reaksi dan masalah dalam pelaksanaannya. UU No.5 Tahun 1979 ternyata memiliki karakter yang hampir sama dengan Undang-undang yang membentuknya ( UU No.5 Tahun 1974 ) yang sentralistis, karena UU No.5 Tahun 1979 merupakan derivasi dari UU No.5 Tahun 1974. Melalui UU No.5 Tahun 1979 Pemerintah ingin melakukan penyeragaman pelaksanaan pemerintah desa diseluruh wilayah Republik Indonesia. Konsideran menimbang huruf b UU No.5 Tahun 1979 menyatakan : “ Bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keindahan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku...”. Konsep ini yang menjadi pelengkap yang sekaligus

---

<sup>6</sup> Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-undangan Tentang Pemerintahan Daerah dari Tahun 1945 s/d 1983* , PT Eresco Tarate, Jakarta-Bandung,1983,Hlm 20

menunjukkan kualitas rezim sentralistik, di mana yang dilakukan bukan saja menempatkan desa sebagai ujung tombak, alas kaki ( sebagai organ unit terbawah ), melainkan juga beriktikad untuk menyeragamkan desa atau komunitas-komunitas di masyarakat (lokal) dalam skema yang sama.<sup>7</sup> Padahal diketahui jauh sebelum Undang-Undang itu lahir telah berlangsung sistem pemerintahan di desa atau kesatuan masyarakat hukum yang beraneka ragam, karena beragamnya suku dan adat istiadat di Indonesia. Salah satu poin yang paling krusial dalam pembahasan RUU Desa adalah terkait alokasi anggaran untuk desa. Anggaran tersebut tentunya akan mempercepat akselerasi pembangunan desa yang di dalamnya terdapat dusun-dusun yang selama ini anggaran pembangunannya lebih banyak dari dana APBD kabupaten atau provinsi.

Pembangunan desa akan mempercepat perputaran roda ekonomi di desa yang nantinya juga akan mempengaruhi wilayah-wilayah di atasnya. Namun, penetapan UU Desa ini juga menyimpan sejumlah potensi dampak negatif , yaitu Peraturan desa yang akan dibuat pemerintah desa sangat mungkin berbenturan dengan peraturan daerah yang dibuat pemerintah kabupaten (pemkab) maupun dengan peraturan desa desa tetangga. Kalau itu terjadi , hampir dipastikan akan timbul konflik antar desa maupun di tengah masyarakat desa itu.

Peraturan suatu desa bisa menghambat akses ekonomi atau menutup sumber pendapatan warga desa lain , terutama desa-desa yang tidak bisa berkembang

---

<sup>7</sup> Ni'matul Huda , *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, Maret 2015, Hlm.150

tanpa bantuan desa lain. Itu karena melalui peraturan desa , tidak tertutup kemungkinan setiap desa akan melarang warga desa lain mengambil potensi sumber daya alam di wilayah desa bersangkutan. Inilah yang akan memicu timbulnya konflik antar desa. Jika konflik yang timbul tidak segera diredam, bukan tidak mungkin akan memicu permasalahan sosial yang lebih krusial seperti kantong kemiskinan termarjinalkan akan mengakibatkan peningkatan jumlah pengangguran.

Sekretaris desa mengenai peraturan yang berlaku bagi perangkat desa yang diangkat sebelum adanya UU Desa, kita merujuk pada **Pasal 118 UU Desa**:

- (1) Masa jabatan Kepala Desa yang ada pada saat ini tetap berlaku sampai habis masa jabatannya.
- (2) Periodisasi masa jabatan Kepala Desa mengikuti ketentuan Undang-Undang ini
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang ada pada saat ini tetap menjalankan tugas sampai habis masa keanggotaannya.
- (4) Periodisasi keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa mengikuti ketentuan Undang-Undang ini.
- (5) Perangkat Desa yang tidak berstatus pegawai negeri sipil tetap melaksanakan tugas sampai habis masa tugasnya.
- (6) Perangkat Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil melaksanakan tugasnya sampai ditetapkan penempatannya yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagi perangkat desa yang bukan pegawai negeri sipil (“PNS”), masa jabatannya mengikuti peraturan daerah pada saat pengangkatannya sebagai perangkat desa. Sedangkan perangkat desa yang berstatus sebagai PNS tetap melaksanakan tugasnya sampai ditetapkan penempatannya. Selain dalam UU

Desa, pengaturan mengenai perangkat desa yang diangkat sebelum berlakunya UU Desa beserta peraturan pelaksanaannya dapat dilihat juga dalam PP Desa dan Permendagri 83/2015.

Dalam Pasal 155 PP Desa diatur mengenai sekretaris Desa (salah satu perangkat desa), bahwa pada saat PP Desa ini mulai berlaku, sekretaris Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil tetap menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Sedangkan dalam Permendagri 83/2015 diatur secara keseluruhan perangkat desa, yaitu perangkat desa yang diangkat sebelum ditetapkan Permendagri 83/2015 tetap melaksanakan tugas sampai habis masa tugas berdasarkan surat keputusan pengangkatannya.

Karena adanya perubahan pengaturan mengenai perangkat desa yang sebelumnya diatur dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 yang dahulu sekretaris desa atau carik diangkat sebagai PNS dan sekarang berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maka perangkat desa yang dahulunya diangkat sebagai PNS dihapuskan status PNS nya. Karena adanya suatu perubahan tersebut mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan sekretaris desa mengingat belum adanya Undang-undang baru yang mengatur mengenai status jabatan sekretaris desa secara rinci.

Desa yang mengalami kekosongan jabatan sekretaris desa dari data yang diambil ialah :

---

<sup>8</sup> Pasal 155 PP 43 Tahun 2014

**Tabel.1**

**Desa yang mengalami kekosongan jabatan sekretaris desa di Kabupaten Bantul<sup>9</sup>**

No	Kecamatan	Desa	Keterangan
1.	Bantul	Sabdodadi	telah purna tugas 17-03-2011
2.	Pundong	Seloharjo	telah purna tugas 01-10-2013
3.	Piyungan	Srimulyo	telah purna tugas 31-01-2011
4.	Dlingo	Temuwuh	telah purna tugas 01-01-2014
5.	Sedayu	Argodadi	menjadi lurah desa 21-01-2014
6.	Imogiri	Karangtalun	telah purna tugas 15-03-2014
7.	Imogiri	Karantengah	telah purna tugas 29-03-2014
8.	Imogiri	Kebonagung	AMJ 06-08-2014
9.	Bantul	Trirenggo	telah purna tugas 11-04-2014
10.	Piyungan	Srimartani	telah purna tugas 28-04-2014

<sup>9</sup> Desa yang mengalami kekosongan jabatan sekretaris desa di Kabupaten Bantul

11.	Dlingo	Dlingo	AMJ 12-08-2014
12.	Bambanglipuro	Mulyodadi	AMJ 10-08-2014
13.	Banguntapan	Jagalan	Meninggal dunia Tahun 2012
14.	Bantul	Palbapang	Mutasi ke Disnakertrans TMT 01-06-2014
15.	Pleret	Pleret	AMJ 12-12-2015
16.	Dlingo	Mangunan	AMJ 07-03-2015

Dari data yang diperoleh diatas penulis ingin studi di desa Pleret Kecamatan Pleret Kabupaten Bantul, DIY. Dalam faktanya di Kabupaten Bantul dalam masa transisi dari UU No.32 Tahun 2004 ke UU No.6 tahun 2014 tentang Desa banyak Desa di Kabupaten Bantul yang mengalami kekosongan jabatan Sekretaris desa yang karena dalam produk hukum tersebut banyak bertentangan dengan Peraturan Daerah.

Pleret merupakan Kecamatan di Kabupaten Bantul, Kecamatan ini terbagi antara lain ada 5 Desa dan 47 Pedukuhan. Sebagian besar penduduknya bermatapencaharian sebagai petani. Desa di kecamatan Pleret antara lain ada Desa Wonolelo, Desa Bawuran , Desa Pleret , Desa Wonokromo, Desa Segoroyoso dan penulis ingin studi di Desa Pleret Kecamatan Pleret karena dalam masa peralihan produk hukum yang berupa Undang-undang mengatur tentang “Desa” ini di Desa Pleret mengalami kekosongan jabatan sekretaris desa yang menjadikan sekretaris



Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil tetap menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam Permendagri 83/2015 diatur secara keseluruhan perangkat desa, yaitu perangkat desa yang diangkat sebelum ditetapkan Permendagri 83/2015 tetap melaksanakan tugas sampai habis masa tugas berdasarkan surat keputusan pengangkatannya.

Karena adanya perubahan pengaturan mengenai perangkat desa yang sebelumnya diatur dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 yang dahulu sekretaris desa atau carik diangkat sebagai PNS dan sekarang berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maka perangkat desa yang dahulunya diangkat sebagai PNS dihapuskan status PNS nya. Karena kekosongan jabatan sekretaris desa ini menjadikan dampak buruk bagi desa apabila tidak segera dipenuhi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul mengingat peran sekretaris desa sangatlah penting dalam membantu kepala desa dalam menjalankan roda pemerintahan di desa.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana kedudukan sekretaris desa dalam masa peralihan antara Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014?
2. Bagaimanakah Implikasi berlakunya Undang-undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa terhadap struktur organisasi Pemerintahan Desa di Desa Pleret, Kecamatan Pleret Kabupaten Bantul ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN DAN KEGUNAAN**

1. Untuk mengetahui kedudukan sekretaris desa di Kabupaten Bantul dalam masa peralihan antara Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dan mengetahui desa yang mengalami kekosongan jabatan sekretaris desa yang ada di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui perubahan struktur organisasi pemerintahan desa di Desa Pleret, Kecamatan Pleret Kabupaten Bantul sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan pasca berlakunya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

### **D. TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1. Pemerintahan Daerah**

Pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)<sup>10</sup>. Sejalan dengan perkembangan Pemerintah daerah Berdasarkan hasil amandemen pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dikemukakan Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas

---

<sup>10</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 2

otonomi dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang pernah dijalankan di Indonesia yang tersurat adalah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sedangkan yang tersirat adalah Vrijbestuur (Tanjung Tantra).

Sistem Pemerintahan di Daerah pada dasarnya dapat diberi pengertian sebagai suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh yang di dalamnya terdapat komponen-komponen unit daerah yang mempunyai fungsi dan tugas dan saling terkait berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah untuk mencapai tujuan Daerah.

Secara formal pemerintah daerah memiliki kewenangan daerah yang sering disebut “Otonomi Daerah” yang diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku. Berdasarkan literatur otonomi dapat dibedakan menjadi otonomi materiil, formil, riil. Sebagai realisasi asas desentralisasi kepada Daerah, diserahkan berbagai kewenangan pemerintahan yang wajib dilaksanakan sekitar 11 bidang pemerintahan. Untuk lebih meningkatkan penyelenggaraan Otonomi Daerah, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom dengan tujuan untuk memperjelas dan memberikan ketegasan di samping membatasi kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, karena pemerintah dan

Provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan ekonomi sebatas yang ditetapkan.

Dengan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kebijakan desentralisasi menjadi lebih lebih ketat. Kewenangan yang tadinya sangat luas diberikan kepada daerah, pelan-pelan mulai di tarik kembali kepusat.

Dalam pemberian kewenangan kepada daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota yang tadinya daerah memiliki kewenangan yang diberikan untuk menyelenggarakan kewenangan itu secara utuh kali ini diatur lebih detail termasuk bagaimana peranan pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi dalam penyelenggaraan kegiatan tersebut.

Dalam pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, pemerintah pusat mengeluarkan rambu-rambu yang sangat ketat mulai dari besaran organisasi sampai dengan jumlah dengan jumlah SKPD yang boleh didirikan bagi suatu daerah tertentu menurut syarat-syarat yang telah ditentukan.

Otonomi daerah sepanjang sejarah yang kesemuanya tersebut dimaksudkan dalam rangka pengembangan ilmu pemerintahan, yang dikaitkan dengan fungsi penelitian adalah mencari penjelasan dan jawaban

terhadap permasalahan serta memberikan alternatif bagi kemungkinan yang dapat digunakan untuk pemecahan masalah.

Sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa diatur dalam pasal 216 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan lembaran Negara RI Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ( Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4493) yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun Tahun 2005 ( lembaran negara RI tahun 2005 Nomor 108). Berdasarkan Undang-Undang ini kemudian diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa.

Pembentukan peraturan daerah yang mengatur tentang desa merupakan kewenangan atributif yang diberikan oleh Undang-Undang Pemerintahn Daerah. Selanjutnya dalam Pasal 26 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tentang Desa dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat desa lainnya diatur dalam peraturan daerah kabupaten.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pedoman Organisasi Pemerintah Desa*

## 2. Pemerintahan Desa

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum bangsa-negara modern terbentuk, kelompok sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya, telah menjadi bagian yang penting dalam suatu tatanan negara.<sup>12</sup> Oleh karenanya, sering terdengar bahwa desa merupakan wilayah yang paling otonom di Indonesia. Hal ini kemudian dikuatkan bahwa kelompok masyarakat di dalamnya, memiliki tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang telah mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar.<sup>13</sup>

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul dikemudian hari baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Daerah-daerah yang lebih tinggi tersebut kemudian memberikan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap otonomi desa.<sup>14</sup> Selain itu, adanya unsur religius magis juga memperluas dimensi kepentingan pemenuhan hak dan kewajiban di desa,

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, **Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)**, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.361

<sup>13</sup> Saparin, **Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa**, 1977, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.119, dalam Ni'matul Huda, Ibid.

<sup>14</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, **Desa**, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 282 dalam Ni'matul Huda, Ibid, hlm. 367

terutama desa adat yang diatur dalam hukum adat karena terdapat konsep kepentingan kerohanian.

Menurut Taliziduhu Ndraha, otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah yang diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1974. Perbedaannya antara lain: a) otonomi desa sudah ada sejak zaman dahulu; b) berdasarkan hukum adat (asli Indonesia); c) pada hakekatnya tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat; d) isinya seakan-akan tidak terbatas; e) isinya fleksibel, elastis, kenyal; f) diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat; g) aspek ‘mengatur’ (hal-hal yang sifatnya mandiri diatur oleh desa) semakin merosot karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi; h) bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan; dan i) lebih bersifat nyata dan materiil.<sup>15</sup> Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *“Zelfbesturende landschappen”* dan *“Volksgemeenschappen”*, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah tersebut akan mengingati hak-hak asasi usul daerah tersebut.”<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Cetakan Ketiga, Bumi Aksara, Jakarta 1991, hlm.6-7 dalam Ni'matul Huda, Ibid, hlm. 367

<sup>16</sup> Penjelasan Umum atas UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Apabila ditinjau dari segi historis, yakni dari sejarah pembentukan UUD 1945, Moh.Yamin-lah yang pertama kali membahas permasalahan Pemerintahan Daerah dalam Sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, termasuk di dalamnya Moh. Yamin menyinggung tentang Desa dan bagaimana hubungannya dengan wilayah lainnya:<sup>17</sup>

“Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jaan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Raja,”

Pemikiran Moh. Yamin mengenai Pemerintahan Daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya tanggal 11 Juli 1945 di hadapan BPUPKI yang antara lain mengatakan:<sup>18</sup>

“Pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah, pemerintahan ini saya namakan pemerintahan bawahan.”

---

<sup>17</sup>Moh.Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Penerbit Siguntang, Jakarta 1971, hlm. 100 dalam Ni'matul Huda, *Otonomi DaerahFilosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm.1

<sup>18</sup>Moh. Yamin, *Naskah Persiapan....*, Ibid, hlm. 230-231, dalam Ni'matul Huda, Ibid, hlm. 2



“antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengahan. Perkara desa barngkali tidak perlu saya bicarakan disini melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru,”

“Tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan Pemerintah Daerah.”

Dalam kutipan gagasan serta pidato Moh. Yamin, dapat ditarik beberapa catatan. Pertama, pengakuan atas masyarakat hukum adat serta wilayahnya telah digagas sejak perumusan UUD 1945 dalam rapat BPUPKI 1945, pengakuan ini menunjukkan bahwa eksistensinya berperan sebagai penguat kaki bangsa Indonesia. Kedua, Moh. Yamin, pada saat itu berpendapat bahwa pemerintahan desa merupakan pemerintahan yang mendapatkan stratifikasi di bawah sehingga disebut sebagai pemerintahan paling bawah<sup>19</sup> dan pemerintahan atasan (pemerintah pusat). Moh. Yamin hanya menyebutkan pemerintahan bawah dan pemerintahan atasan, dan kemudian baru mengatakan “ditengah-tengah pemerintah atasan dan

---

<sup>19</sup> Hal ini mengingat pada perkembangannya, terdapat sekitar 73.000 Desa (Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa)

bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah” yang seolah memiliki fungsi sebagai menghubungkan antara urusan di desa dan pusat. Ketiga, terdapat harapan bahwa desa sebaiknya tetap dipertahankan akan tetapi butuh pembaharuan dan disesuaikan dengan kebutuhan zaman. Peraturan desa serta perangkat desa, kebanyakan menggunakan hukum-hukum asli desa dan hukum adat yang memiliki kesesuaian dan perbedaan dengan hukum nasional, oleh karenanya pada perkembangannya dipandang perlu untuk mengakomodir pembaharuan tersebut dalam satu instrumen peraturan perundang-undangan.

Pembahasan mengenai pemerintahan daerah yang dilontarkan beberapa kali oleh Moh. Yamin dan Soepomo yang menjadi tunas ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang memiliki esensi sebagai berikut: pertama, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah didasarkan pada asas desentralisasi. Kedua, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”.Ketiga, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”<sup>20</sup>

Pada perkembangannya, terdapat penambahan Pasal 18 UUD 1945 yang memuat hubungan dan pengakuan atas satuan daerah-daerah yang

---

<sup>20</sup>Ni'matul Huda, Ibid, hlm. 3-4

dianggap istimewa. Namun munculnya Pasal 18 ayat (1) maupun dalam Pasal 18 B ayat (2) tidak muncul pengakuan secara tegas bahwa desa memiliki otonomi asli. Apabila kedua pasal tersebut dihubungkan, dapat dipahami bahwa keberadaan masyarakat hukum adat diakui secara konstitusional, namun eksistensi daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yang dihuni masyarakat hukum ada tersebut tidak mendapat jaminan. Tegasnya, subyeknya diakui namun daerah tempat tinggalnya tidak mendapat pengakuan. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hanya membagi wilayah negara atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota yang dikelola menurut asas otonomi.<sup>21</sup> Menurut Kushandajani, terdapat kecenderungan kuat memaknakan otonomi desa sebagai bagian dari otonomi daerah. Pemaknaan tersebut menciptakan cara pandang yang menyamakan desa sebagaimana pusat memandang daerah yakni sebagai “bagian dari wilayah negara” yang harus taat pada pemerintah atasnya.<sup>22</sup>

Pandangan yang demikian memberikan beberapa konsekuensi, seperti kekuasaan membuat kebijakan maupun implementasi tergantung pada bupati/walikota sehingga terkadang kurang mengakomodir kebutuhan desa, mengaburkan makna otonomi desa, serta mereduksi kreatifitas pengembangan desa.

---

<sup>21</sup>Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara...*, Op.Cit, hlm. 369

<sup>22</sup>Kushandajani, *Elit Desa-Ditinjau dari Sumberdaya Kekuasaan*, Tesis Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 1991, hlm. 126 – 127. Konsep ini sejalan dengan pemikiran Moh. Yamin sebagaimana dikutip diatas.

Sebelum adanya UU No. 6 Tahun 2014, kita mengetahui bahwa hubungan antara pusat dan daerah, termasuk di dalamnya hubungannya dengan desa terdapat pada UU No. 5 Tahun 1974 yang sifatnya cenderung sentralistik-otokratis-korporatis, UU No. 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan UU No. 32 Tahun 2004 yang cenderung gagal menjembatani perbedaan pandangan yang justru membuahkan kemenangan bagi kekuatan nasionalis kolot dan pemerintah pusat terhadap daerah dan desa.<sup>23</sup> Hal ini dikarenakan UU No. 32 Tahun 2004 hanya mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa. Pemerintah desa dianggap sebagai subsistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang hadir kini menjadi sebuah bahan diskusi yang menarik, karena UU Desa ini memberikan hubungan yang lebih tegas dan jelas antara desa dengan pemerintah pusat dan desa dengan pemerintah daerah.

Desa mempunyai suatu otonomi yang harus dijalankan oleh perangkat Desa yang bertanggung jawab atas kekuasaannya karena itu Desa perlu adanya aturan yang mengatur segala kebijakannya. Desa mempunyai tanggung jawab atas semua yang ada di desa antara lain untuk mengelola peran serta masyarakat desa untuk mewujudkan kesejahteraan desa.

---

<sup>23</sup> Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, dan masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk (tim penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm. 513, dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara...*, Op.Cit, hlm. 370

Konsepsi otonomi desa yang akan menjadi acuan dalam pemerintahan desa, Bagaimanakah konsep pembangunan, pemberdayaan dan pembinaan masyarakat desa. Diperlukan adanya suatu kewenangan lokal desa.

Pemerintahan Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya Peraturan-peraturan atau Undang-Undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal. Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, yakni terdiri atas sekretaris desa dan perangkat lainnya.

- a. **Kepala Desa** pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa, yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota, melalui Camat. Kepada BPD, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban yang dimaksud.
- b. **Sekretaris desa** adalah salah satu perangkat desa bertugas mengurus administrasi di desa. Misalnya, membuat surat akta kelahiran atau

surat keterangan. Sekretaris desa merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

### **3. Perangkat Desa**

Dengan struktur desa berdasarkan UU Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi:

#### **a. Kepala Desa**

Pasal 26 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, menyatakan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk tiga kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat.

#### **b. Perangkat Desa**

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam pasal 48 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Perangkat desa juga mempunyai tugas untuk mengayomi kepentingan masyarakatnya.<sup>24</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini yuridis normative yang didukung oleh data empiris yaitu data dan fakta yang diperoleh di lapangan kemudian diteliti dan dikembangkan berdasarkan hukum

### **2. Obyek Penelitian**

Implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap Kedudukan Sekretaris desa di Desa Pleret, Kecamatan Pleret, Kabupaten Bantul

### **3. Subyek Penelitian**

a. Lurah Desa, Desa Pleret

---

<sup>24</sup> pasal 48 Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014

- b. Carik Desa, Desa Pleret
- c. Bagian Keuangan, Desa Pleret
- d. Bagian Pemerintahan, Desa Pleret
- e. Bagian Pembangunan, Desa Pleret
- f. Bagian Agama dan Kesejahteraan Rakyat, Desa Pleret
- g. Bagian Pelayanan, Desa Pleret

#### **4. Sumber Data**

- a. Data Primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dan obyek penelitian
- b. Data sekunder, yakni bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas :
  - 1. Bahas hukum primer , yaitu berupa peraturan perundang-undangan hal ini penulis menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Organisasi Pemerintahan Desa dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
  - 2. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian.
  - 3. Bahan hukum pelengkap, yaitu berupa Kamus hukum, Kamus besar Bahasa Indonesia, berita majalah dan surat kabar, termasuk bahan dari internet.

#### **5. Metode Pengumpulan data**



- a. **Data Primer** dilakukan dengan cara wawancara, dengan mengajukan pertanyaan pada beberapa subyek penelitian untuk memperoleh data-data yang menunjang.
- b. **Data Sekunder** dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur, hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan serta obyek penelitian.

#### 6. Metode Pendekatan Masalah

- a. **Yuridis Normatif**, yaitu pendekatan yang berasal dari hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. **Yuridis Empiris**, yaitu pendekatan yang berasal dari sudut pandang ilmu hukum, sosial, dan politik terhadap realita yang ada di masyarakat.

#### 7. Lokasi Penelitian dan Cara Pengambilan Data Primer

- a. **Lokasi Penelitian**, Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Bantul, DIY , Meliputi : Desa Pleret
- b. **Cara Pengambilan Data**, Data Primer diperoleh melalui wawancara

#### 8. Metode Analisis

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, artinya data yang diperoleh akan digambarkan sedemikian rupa dengan tolak ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku dan

berhubungan dengan judul serta membandingkan dengan teori yang berlaku dan fakta yang diperoleh.

## **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Pembahasan dalam sistematika penulisan ini terdiri dari 4 (empat) Bab, yaitu sebagai berikut :

**BAB I :** Pendahuluan, bab ini berisi tentang latar belakang masalah yang berkaitan dengan struktur organisasi pemerintah desa khususnya mengenai sekretaris desa khususnya di Desa Pleret, Kecamatan Pleret, Kabupaten Bantul. Selain itu, dalam bab ini juga terdapat rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian serta sistematika penelitian

**BAB II :** Tinjauan Pustaka, bab ini berisi tinjauan umum tentang pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan perangkat desa. Teori dan Konsep dalam bab ini berisikan landasan teori yang mendasari penelitian ini selain itu juga, memuat studi empiris yang pernah dilakukan sebelumnya yang mendukung penelitian ini.

**BAB III :** Metodologi Penelitian, bab ini berisikan tentang hasil yang didapatkan di lapangan ataupun dari studi pustaka yang telah dilakukan oleh penulis berkaitan dengan implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terhadap kedudukan sekretaris desa di Kabupaten Bantul, studi tentang organisasi pemerintahan desa di Desa Pleret, Kecamatan

Pleret, Kabupaten Bantul

BAB IV : Penutup, bab ini berisi kesimpulan yang dimuat dan ditulis berdasarkan pembahasan dan uraian yang dibahas dalam bab-bab sebelumnya. Kesimpulan merupakan jawaban atas permasalahan yang ada dalam penelitian yang dilakukan. Selain itu, bab ini berisikan rekomendasi terhadap simpulan.

