

**HUBUNGAN KERJA KEPALA DESA DENGAN SEKRETARIS DESA  
SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM OTONOMI DESA**

( Studi dalam Masa Transisi dari Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Menuju  
Undang-undang No. 6 Tahun 2014 di Kecamatan Bener Kabupaten Purwoejo )

**TESIS**



**OLEH**

**NAMA MAHASISWA : MAKIN MUBASIR, S.H**  
**NO. POKOK MHS. : 01 M 0033**  
**BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2015**



**HUBUNGAN KERJA KEPALA DESA DENGAN SEKRETARIS DESA  
SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM OTONOMI DESA**

**( Studi dalam Masa Transisi dari Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Menuju  
Undang-undang No. 6 Tahun 2014 di Kecamatan Bener Kabupaten Purwoejo )**

**OLEH**

**NAMA MAHASISWA : MAKIN MUBASIR, SH  
NO. POKOK MHS. : 01 M 0033  
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen pembimbing untuk diajukan  
Kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Pembimbing.

**Dr. Saifudin, SH, M.Hum.**

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., PH.D.**



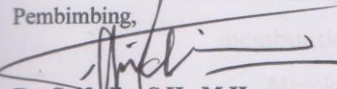
**HUBUNGAN KERJA KEPALA DESA DENGAN SEKRETARIS DESA  
SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM OTONOMI DESA**

**( Studi dalam Masa Transisi dari Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Menuju  
Undang-undang No.6 Tahun 2014 di Kecamatan Bener Kabupaten Purwoejo )**

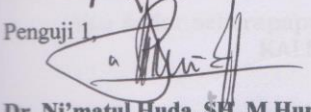
**Oleh :**

Nama Mahasiswa : Makin Mubasir, SH  
No.Pokok Mahasiswa : 01 M 0033  
BKU : Hukum Tata Negara

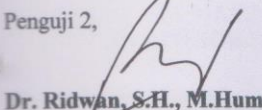
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan  
LULUS pada hari Jum'at, 27 November 2015

Pembimbing,  
  
Dr. Saifulin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 27/11/15

Penguji 1,  
  
Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum

Yogyakarta, 15/11/15

Penguji 2,  
  
Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 1/12/2015

Mengetahui Kepala Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



  
Dr. Agus Triwanta, M.A., M.H., PH.D.

iii

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

Kupersembahkan tesisku ini untuk almamaterku tercinta,  
Program Studi Magister Ilmu Hukum,  
Program Pascasarjana Fakultas Hukum,  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, serta

Rasa hormatku dan terimakasihku kepada semua keluargaku  
tercinta

Terlebih kepada istriku tercinta Muthoatul Chasna, serta anakku  
Faridatuz Zuhroh, Zaim Muqoddas, Naila Amani dan Fatih Azizi

Persembahan Khusus kepada makhluk mulia

Yang dengan mengingatnya, pikiranku menjadi jernih

Hatiku terharu, mendapat kasih sayang darinya

membuatku menjadi setegar sekarang

Mereka lah Bapak dan Ibuku.

Aku sadar seberapapun tingginya pendidikan yang kutempuh,  
KALIAN-lah Guru pertamaku

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarokatuh.*

*Alhamdulillah* dengan rahmat Allah SWT, saya telah dapat menyelesaikan dengan baik tesis sebagai tugas akhir Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Tesis ini dibuat sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Selanjutnya saya mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada seluruh pihak yang telah membantu sehingga tesis ini, kepada :

1. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan waktu untuk membimbing, mengarahkan dan dukungan sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Penguji I yang telah banyak memberikan saran dan masukan pada penulis.
4. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku Penguji II yang telah memberikan saran dan masukan pada penulis.

5. Segenap Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan bantuan yang sangat berarti serta doa dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Kepala Desa dan Sekretaris Desa se-Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo yang telah membantu dan memberikan informasi serta data sehingga terwujudnya kesempurnaan pembuatan tesis ini.

Akhirnya saya percaya tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu kami mengharap kritik dan saran yang konstruktif dari pihak manapun guna penyempurnaan tesis ini.

Semoga Allah selalu meridhoi amal dan usaha kita. Amin.

*Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarokatuh.*

Yogyakarta, 27 November 2015

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN TELAH DIUJI .....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Kerangka Pemikiran Teoritik .....	13
E. Metode Penelitian .....	24
F. Sistematika Penulisan .....	27
BAB II OTONOMI DESA BAGIAN DARI PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH .....	31
A. Otonomi Daerah .....	31

B. Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah .....	40
C. Hubungan antara Otonomi Daerah dengan Otonomi Desa .	47
BAB III TUGAS DAN WEWENANG KEPALA DESA DAN	
SEKRETARIS DESA MENURUT UNDANG-UNDANG	
NOMOR 32 TAHUN 2004 DAN UNDANG-UNDANG	
NOMOR 6 TAHUN 2014 .....	54
A. Tugas dan Wewenang Kepala Desa Menurut Undang-	
Undang Nomor 32 Tahun 2004 .....	54
B. Tugas dan Wewenang Kepala Desa Menurut Undang-	
Undang Nomor 6 Tahun 2014 .....	56
C. Tugas dan Wewenang Sekretaris Desa Menurut	
Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 .....	61
D. Tugas dan Wewenang Sekretaris Desa Menurut	
Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 .....	63
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA .....	64
A. Diskripsi Data .....	64
B. Hubungan Kerja Kepala Desa dengan Sekretaris Desa	
Menurut UU No. 32 Tahun 2004 .....	76
C. Hubungan Kerja Kepala Desa dengan Sekretaris Desa	
Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 .....	80
D. Pengaruh Kinerja Perangkat Desa dalam Masa Transisi ...	85
E. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Hubungan Kerja	



Kepala Desa dengan Sekretaris Desa dalam Masa Transisi dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang- undang Nomor 6 Tahun 2014 .....	88
BAB V PENUTUP .....	91
A. Kesimpulan .....	91
B. Saran-saran .....	91
DAFTAR PUSTAKA .....	93
LAMPIRAN	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Banyak perubahan sistem dan mekanisme penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang tercantum dan harapan bagi penyelenggara Pemerintahan di Daerah dalam mewujudkan Pemerintahan yang lebih baik dan efisien, sebagaimana amanah otonomi daerah yang tertuang pada Bab I Pasal (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa :

*“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”<sup>1)</sup>*

*Daerah diberikan wewenang untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, juga diberikan kesempatan dalam pembentukan daerah.*

*Pembentukan Daerah pada dasarnya untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.<sup>2)</sup>*

Perubahan substantif yang dibawa oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak saja pada level Pemerintah Daerah, tetapi juga memberikan warna lain pada penyelenggaraan Pemerintahan di tingkat kecamatan, kelurahan, dan desa. Hal ini

---

<sup>1)</sup> Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>2)</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika Cetakan kelima, 2014), hal. 15.

didasari atas pentingnya mewujudkan Pemerintahan yang baik yang dimulai dari level Pemerintahan pusat sampai Daerah.

*Dalam konsep hukum administrasi, konsep good government lebih cenderung diartikan sebagai suatu keabsahan tindakan atau perbuatan pemerintahan yang menegaskan agar suatu tindakan atau perbuatan itu tidak menyalahgunakan kewenangan yang ada padanya melakukan tindakan atau perbuatan yang sewenang-wenang ( tanpa dasar ) serta tindakan atau perbuatan melanggar hukum oleh penguasa.<sup>3)</sup>*

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut ada hal yang menarik untuk disimak terkait dengan Bab yang mengatur tentang Desa. Pasal 202 menerangkan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, dimana perangkat Desa dimaksud terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya. Lebih lanjut pasal 202 ayat (3) menyatakan bahwa “Sekretaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan”. Ayat dari pasal tersebut secara eksplisit menjelaskan bahwa Sekretaris Desa (Sekdes) diisi dari PNS.

*“Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan”<sup>4)</sup>*

Di sini penulis sendiri menilai bahwa adanya ketentuan tersebut bertujuan agar penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Desa terlaksana lebih baik. Hal tersebut menurut penulis cukup logis, mengingat posisi Sekdes bisa dikatakan sebagai ‘otak’ dari penyelenggaraan pemerintahan desa. Segala proses administrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa diatur

---

<sup>3)</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta : Prenamedia Group, Cetakan ke-1, 2014), hal. 19.

<sup>4)</sup> Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

dan dikendalikan oleh Sekdes. Dengan kata lain bagian Sekretariat Desa adalah dapur penyelenggaraan Pemerintah Desa.

Pemerintah desa secara historis dibentuk oleh masyarakat desa dengan memilih beberapa orang anggota masyarakat yang dipercaya dapat mengatur, menata, melayani, memelihara, memepertahankan dan melindungi berbagai aspek kehidupan mereka.<sup>5)</sup>

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan sebagai wujud dan penerapan semangat otonomi desa, maka pemerintah pusat secara berjenjang sesuai dengan kewenangan dengan hirarkinya melimpahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah desa.

Posisi Sekretaris desa sebagai Pegawai Negeri Sipil dalam kaitan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di desa, mengapa sekdes bisa diangkat menjadi PNS sedangkan kepala desa yang notabene jabatannya lebih tinggi justru tidak bisa. Mengapa pula sekdes diangkat langsung tanpa melalui masa percobaan sedangkan tenaga honorer yang sama-sama mengabdikan pada instansi pemerintah harus tetap melalui masa percobaan sebagai CPNS agar diangkat menjadi PNS.

Permasalahannya sekarang adalah, mengapa pemerintah menetapkan “hanya” seorang sekretaris desa yang diangkat/diambil dari pegawai negeri sipil. Sebenarnya cukup riskan untuk mengangkat permasalahan tersebut, namun permasalahan yang nyata terjadi dalam struktur pemerintahan desa adalah hal ini. Sekretaris Desa mempunyai berbagai tugas yang berkaitan dengan kemajuan dan

---

<sup>5)</sup> H. Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar Cetakan ke-1, Mei 2010), hlm. 49.

perkembangan desa. Salah satu tugas sekretaris desa adalah membantu Kepala Desa di bidang pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat Pemerintahan desa dan kepada Masyarakat.

“apa yang seringkali terlihat dan terjadi terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan, seperti adanya tindakan atau perbuatan menyimpang (*bad governance or government*) sungguh memberikan gambaran bawa pengetahuan dan pemahaman sebagian besar aparatur pemerintahan kita belum memadai”<sup>6)</sup>.

Disadari atau tidak, kebijakan pengangkatan Sekdes menjadi PNS ini telah menimbulkan pro-kontra dalam masyarakat. Banyak yang mempertanyakan efektivitas kebijakan ini, tidak sedikit pula yang mendukung kebijakan ini dengan alasan perbaikan sistem administrasi Pemerintahan Desa.

“adanya tuntutan terhadap peningkatan kinerja pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan fungsi dan tugas-tugas pemerintah sangatlah diharapkan oleh masyarakat. Hal tersebut seringkali ditandai dengan maraknya berbagai aksi unjuk rasa yang dilakukan warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang selama ini dirasakan seringkali mengecewakan, terutama dalam hal menerjemahkan berbagai aspirasi dan kepentingan serta kebutuhan warga masyarakat”<sup>7)</sup>

Ketika masa-masa awal sosialisasi kebijakan baru ini, ribuan Sekdes se-Jawa-Bali berbondong-bondong ke Jakarta memperjuangkan harapan mereka kepada Pemerintah/DPR agar Sekdes bisa diangkat menjadi PNS tanpa persyaratan yang menyulitkan. maktum saja, hampir 3 tahun berlakunya UU No 32 tahun 2004, belum satupun ketentuan pelaksana yang berkaitan dengan pengangkatan Sekdes menjadi PNS dikeluarkan Pemerintah.

---

<sup>6)</sup> Aminudin, *Op cit*, hal.6.

<sup>7)</sup> *Ibid*, hal. 1.

“pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekosentrasi dan asas tugas pembantuan”<sup>8)</sup>

Hal ini pulalah yang membuat Sekdes di seluruh Indonesia menuntut untuk segera dikeluarkan PP dan peraturan pelaksana lainnya yang mengatur tentang pengangkatan Sekdes menjadi PNS. Kemudian baru pada tahun 2007 keluar PP Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pengangkatan Sekdes Menjadi PNS, yang ditindaklanjuti dengan keluarnya Permendagri 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.

“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.” ( Pasal 2 PP Nomor 45 tahun 2007.)

Sekretaris Desa adalah Perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang tertib administrasi pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Dalam perkembangannya, sesuai dengan ketentuan Pasal 202 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Sekretaris Desa yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan akan diangkat secara bertahap menjadi Pegawai Negeri Sipil.

---

<sup>8)</sup> Kansil, *Pemerintahan di Indonesia*, ( Sinar Grafika, Cetakan Ketiga 2008, hlm. 6.

”Pegawai Negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara ”<sup>9)</sup>

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. Sedangkan Sekretaris Desa yang memiliki ijazah lebih rendah dari STTB SLTA diangkat sebagai PNS dalam pangkat/golongan ruang, sesuai dengan ijazah yang dimiliki.

“Desentralisasi memang tidak mempunyai definisi yang tunggal, apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi dan fiscal ”<sup>10)</sup>.

Bagi Kepala Desa (Kades) dan 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 Kades dan perangkat Desa lainnya dan menyerahkan sepenuhnya pekerjaan administrasi kepada Sekdes.

Di lain pihak banyak anggapan yang menyatakan bahwa tanggung jawab dan beban tugas Sekdes jauh lebih berat dari tugas perangkat Desa lainnya dan bahkan dari Kades sendiri, karena urusan-urusan teknis cenderung diserahkan kepada Sekdes, sedangkan urusan yang sifatnya politis barulah menjadi tanggung jawab Kades.

---

<sup>9)</sup> Sri Hartini, Hj., Setiajeng Kadarsih., *Hukum Kepegawaian Indonesia*, (Sinar Grafika Cetakan Ketiga, tahun 2014), hlm.32.

<sup>10)</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Nusa Media, Cetakan III, , 2012, hlm. 97.

Implikasi pengisian Sekdes oleh Pegawai Negeri Sipil mengakibatkan :

1. Menimbulkan kecemburuan bagi Kades dan perangkat desa lainnya, terutama pada desa-desa yang tidak memiliki sumber keuangan yang cukup untuk memberi imbalan bagi perangkat desanya. Kecemburuan ini dapat menimbulkan suasana kerja yang kontraproduktif.
2. Rawan manipulasi dalam proses pengisian jabatan Sekdes, sehingga dapat menimbulkan konflik.
3. Intervensi Pemerintah terhadap desa menjadi lebih besar melalui tangan Sekdes.
4. Terbuka peluang terjadinya konflik antara Kepala Desa dengan Sekdes dalam hal hubungan kerja, apabila tatanan kerjanya tidak diatur dengan rinci dan dilaksanakan secara konsisten, karena adanya duplikasi komando terhadap Sekdes.

“Sumber daya manusia pada pemerintah daerah harus terdiri dari orang-orang yang memiliki motivasi tinggi, mengerti manajemen organisasi, mengerti teknologi mutakhir termasuk teknologi Informasi, kreatif dan tidak bermental korup atau aji mumpung” (aji mumpung )<sup>11)</sup>,

Mengingat Sekdes adalah seorang pegawai negeri sipil, dia mempunyai beban dua kali lebih majikan yang sama-sama ingin diberikan kepuasan dalam menyelesaikan masalah. Pertanggungjawaban yang ganda yang diemban seorang sekdes inilah yang menarik untuk dijadikan bahan untuk diangkat ke permukaan.

---

<sup>11)</sup> Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan Realita*, (Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Kedua Edisi Revisi, 2010), hal 151. .



Secara historis, desa sebenarnya hanyalah suatu wilayah yang dalam pembentukannya ditentukan berdasarkan adat istiadat yang telah ada dalam wilayah itu. Dengan kata lain, desa sebenarnya hanyalah sebuah wilayah yang dibentuk dengan keputusan bersama seluruh elemen masyarakat dalam suatu permusyawaratan mufakat. Jika dalam pembentukannya saja dengan cara yang demikian, maka seharusnya susunan perangkat desa juga harus dibentuk dengan cara yang sama pula. Karena dalam perkembangannya desa juga diberikan suatu hak atau kebijakan untuk dapat menyelenggarakan jalannya roda pemerintahan mereka sesuai dengan prakarsa sendiri. Hak yang secara *de jure* dinamai dengan hak otonom.

“Pengertian Daerah Otonom 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”<sup>12)</sup>.

Jika dalam susunan perangkat desa terdapat satu orang yang bisa dikatakan berbeda (sekdes yang diangkat dari PNS), bukan tidak mungkin terjadinya kecemburuan sosial dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Dan bukan tidak mungkin pula karena hal tersebut akan berdampak pada kinerja pegawai yang lain, semisal pegawai yang lain akan cenderung banyak membebaskan segala urusan administrasi kepada sekretaris desa karena dianggap lebih dari yang lain. Yang status kepegawaiannya melebihi kepala desa.

---

12) Siswanto, Op.Cit, hlm. 6..

Meskipun persoalan dalam pemerintahan desa selalu ada dan berubah-ubah hal itu tidak akan mempengaruhi tujuan awal atas pembentukan desa yaitu untuk mencapai kesejahteraan lahir batin bagi seluruh warga masyarakatnya.

Setidaknya yang diinginkan bersama adalah menjadi desa yang mandiri artinya masyarakat desa mempunyai kemampuan untuk memenuhi sarana dan prasarana dasar.

“Mandiri artinya masyarakat desa memiliki kualitas mampu untuk memenuhi sarana dan prasarana dasar, memenuhi kebutuhan pangan, menciptakan lapangan pekerjaan dalam desa, membangun pendidikan berbasis potensi lokal, membangun identitas yang berbasis nilai dan budaya masyarakat lokal, merencanakan pembangunannya sendiri, serta merumuskan dan mencapai kesejahteraan ekonomi dan sosialnya sendiri”.<sup>13)</sup>

Memahami Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan Undang-Undang yang telah dinantikan oleh segenap masyarakat desa tak terkecuali perangkat desa selama 7 tahun. Tepatnya, Rabu 18 Desember 2013, Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Desa disahkan menjadi UU Desa. Kemudian pada 15 Januari 2014, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menandatangani guna mengesahkan UU tersebut.

Undang-undang ini lebih memberikan kepercayaan bagi Desa untuk mengatur desanya sendiri karena desa telah memiliki payung hukum tersendiri dan tidak lagi menjadi bagian dari undang-undang yang mengatur Pemerintah Daerah, sehingga desa sudah mempunyai kewenangan penuh mengatur desanya baik tentang melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat

---

<sup>13)</sup> Arif Satria, Erna Rustiadi, Agustina M. Purnomo, Menujua Desa 2030, Yogyakarta : Percetakan Pohon Cahaya, Cetakan ke-1, Agustus 2011), hal. 103.

desa, mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama.

“Desa adalah suatu wilayah yang ditinggali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadatnya yang relatif sama, dan mempunyai tatacara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya”.<sup>14)</sup>

Ada lagi yang menjadikan kondisi desa akan lebih kuat lagi dalam mempercepat laju pembangunan Desa karena Negara dalam hal ini Pemerintah akan memberikan dukungan dana milyaran dalam setiap tahunnya untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di desanya, dan setiap perangkat desa dan kepala desa akan mendapatkan penghasilan tetap dengan dana pusat (Alokasi Dana Desa ).

Keuntungan lainnya dapat dilihat dalam pengaturan Jangka waktu masa kerja kepala desa selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali selama 3 kali baik berturut-turut atau tidak, sehingga dapat menduduki jabatan kepala desa selama 18 tahun.

Namun yang menjadi persoalan justru pada struktur pemerintahan di desa, dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini tidak lagi mengenal Sekretaris Desa yang Pegawai Negeri. Yang disebut Perangkat desa didalamnya Sekretaris desa dan mengangkatannya sama dengan perangkat desa lainnya yaitu dengan Keputusan Kepala Desa melalui penjaringan oleh Panitia penyelenggara desa dan melalui tes. Maka kondisi saat ini Sekretaris Desa yang ada di Desa

---

<sup>14)</sup> Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Desa*, (Jakarta : ERlangga), hlm. 2.

masih berstatus PNS sesuai amanah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Desa telah diberlakukan namun status Sekdes belum ada aturannya, belum ada perintah untuk menarik Sekdes masuk di jajaran Pemerintah Daerah, juga belum ada tata cara pengadaan sekdes baru sesuai amanah undang-undang Desa.

“Perubahan dalam rangka pembangunan masyarakat adalah perubahan dari kondisi tertentu menuju kondisi lebih diharapkan atau menuju realitas kehidupan sosial yang lebih sesuai dengan kondisi yang diidialkan ”<sup>15)</sup>

Sehingga bisa dikatakan saat ini adalah masa transisi bagi Sekretaris Desa PNS, hal ini ternyata sangat berpengaruh dalam semangat kerja di tataran pemerintahan desa. Secara umum, Undang-Undang Desa telah menjabarkan secara sistematis dan mampu memberikan hak-hak pada setiap desa di Indonesia untuk mengembangkan potensi-potensi yang ada di desanya. Dengan adanya UU ini, maka setiap desa dapat menyejahterakan masyarakatnya sesuai dengan prakarsanya pada masing-masing desa. Adanya UU ini juga menjadi dasar hukum yang sangat berarti bagi setiap desa, karena UU ini bisa dijadikan sebagai dasar pijakan dalam menjalankan pembangunan-pembangunan di desa. Maka, kelebihan Undang-Undang Desa yang paling terlihat adalah telah adanya dasar hukum yang jelas bagi setiap desa di Indonesia.

---

<sup>15)</sup> Soetomo, *Pembangunan Masyarakat*, (Jakarta : Pustaka Pelajaran, Cetakan II), hlm. 62.

“Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara aturan main itu dituangkan dalam sebuah konstitusi”<sup>16)</sup>.

Setiap produk hukum, seperti Undang-Undang, tidak terlepas dari kelebihan dan kekurangan setelah disahkan. Begitu pula Undang-Undang Desa. Adapun kelebihan Undang-Undang Desa yang paling terlihat adalah pemanfaatan Undang-Undang Desa sebagai dasar pijakan dan dasar hukum yang jelas bagi setiap desa di Indonesia. Sedangkan, kekurangan Undang-Undang Desa terletak pada pengertian desa adat yang berbeda dengan pengertian masyarakat desa adat itu sendiri.

Perbedaan ini mungkin saja akan menimbulkan dampak dikemudian hari jika tidak ditanggulangi sejak dini. Dana alokasi yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan tergolong cukup besar terhadap setiap desa per tahunnya, juga bisa menjadi permasalahan jika tidak diawasi secara maksimal dan berkala. Kemudian, tidak adanya pembahasan secara khusus pada Undang-Undang Desa tentang penempatan perempuan minimal 30 persen pada perangkat desa. Dan yang terpenting adalah, belum siapnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di desa untuk menjalankan Undang-Undang Desa ini dan tentunya akan berdampak terhadap tata kelola pemerintahan desa itu sendiri.

---

<sup>16)</sup> Putera Astomo, Hukum Tata Negara Teori dan PRaktek, (Yogyakarta : Thafa Media, Cetakan I, 2014), hlm. 62.

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk uraian lebih lanjut dapat diambil beberapa rumusan masalah yaitu antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan kerja Sekdes dengan Kepala Desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ?
2. Bagaimana Perbandingan Hubungan Kerja antara Kepala Desa dengan Sekretaris Desa menurut Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-undang 6 Tahun 2014 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini penulis bertujuan untuk :

1. Untuk mengkaji, memahami dan menganalisa hubungan kerja Sekdes dengan Kepala Desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. ?
2. Untuk mengkaji, memahami dan menganalisa Perbandingan Hubungan Kerja antara Kepala Desa dengan Sekretaris Desa menurut Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-undang 6 Tahun 2014 ?

## **D. Kerangka Pemikiran Teoritik**

Sebagai bangsa yang berupaya unrtuk cerdas, kita harus berani mengubah pola hubungan pusat daerah yang paternalistik dan sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik.<sup>17)</sup>

---

<sup>17)</sup> Syauckani, Afan Gaffar, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset, Cetakan IX, 2012), hal. 45.

Untuk mengetahui lebih lanjut tentang kinerja pemerintah desa dalam melaksanakan tugas sehari-hari serta hubungan kerja perangkat desa dengan sekretaris desa yang menjadi pegawai negeri tidak lepas dari sejarah regulasi peraturan perundangan yang diberikan oleh pusat kepada pemerintah desa.

### **1. Otonomi Daerah**

Kebebasan mengatur rumah tangganya baik di Daerah maupun di Desa juga mengalami perkembangan pemahaman maupun pandangan, sehingga keleluasaan daerah memaksimalkan potensi wilayah masing-masing berdampak dua hal yaitu ada daerah yang miskin adapula daerah yang kaya raya.

Otonomi daerah di Indonesia adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

“Dengan diberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah maka tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik, karena masyarakat di Daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan social, ekonomi dan politik yang ada di sekitar lingkungannya”<sup>18)</sup>.

Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:

---

<sup>18)</sup> M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajara, Cetakan IX, 2012), hlm. 21.

- a. Nilai Unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan; dan
- b. Nilai dasar Desentralisasi Teritorial, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

“Pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*), pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekwensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan public tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini otonomi daerah menjadi tidak bermakna”<sup>19)</sup>.

Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pusat dan daerah terus mengalami evolusi, tergantung pada derajat yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Dikaitkan dengan dua nilai dasar tersebut di atas, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan/ pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian sebagian kekuasaan dan

---

<sup>19)</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm. 16.



kewenangan tersebut. Adapun titik berat pelaksanaan otonomi daerah adalah pada Daerah Tingkat II (kabupaten/kota) dengan beberapa dasar pertimbangan:

- 1) *Dimensi Politik*, Kabupaten/Kota dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga risiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim;
- 2) *Dimensi Administratif*, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif;
- 3) Daerah Kabupaten/kota adalah daerah "ujung tombak" pelaksanaan pembangunan sehingga Kabupaten/kotalah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya.

“pemberian kewenangan otonomi kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata dan bertanggungjawab”<sup>20)</sup>.

Atas dasar itulah, prinsip otonomi yang dianut adalah:

- a) *Nyata*, otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif di daerah;
- b). *Bertanggung jawab*, pemberian otonomi diselaraskan/diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air; dan
- c) *Dinamis*, pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju.

---

<sup>20)</sup> Hari Sabarno, *Mamandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta : Sinar Grafika Cetakan Kedua, 2008), hlm. 30.

Adapun otonomi desa merupakan otonomi yang lebih nyata, karena semua perangkat desa bukan pegawai negeri yang mendapat gaji / upah dari Negara, dan tidak ada aturan pemberian upah yang diatur oleh pemerintah pusat, namun diberikan upah lewat kesepakatan desa dengan hukum adat yang sudah berlaku dan hidup dalam masyarakat desa. Sehingga ada kemungkinan desa merasa mampu hidup sendiri tanpa bantuan pemerintah pusat atau daerah propinsi maupun kabupaten.

“Keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu secara nyata ada dan diperlukan tumbuh, hidup dan berkembang di daerah”.<sup>21)</sup>

Masyarakat desa yang otonom adalah masyarakat yang membawa dalam dirinya sendiri unsur kemerdekaan dan kebebasan. Kebebasan dan kemerdekaan untuk berperaturan sendiri dan mengatur dirinya sendiri. Tetapi sifat masyarakat otonom selalu statis.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 202 ayat (3) mengamanatkan Sekretaris Desa diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan PNS, secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan terbitnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 status Sekretaris Desa tidak lagi seorang Pegawai Negeri sipil, ini jadi persoalan.

---

<sup>21)</sup> *Ibid*, hlm. 31.

## 2. Otonomi Desa

Otonomi desa, sebaliknya. Ia adalah capaian dari usaha desa yang dilandasi motivasi. Motivasi untuk berada pada pusat hubungan antar agen atau subjek. Desa yang memiliki otonomi adalah desa yang memenangkan pertempuran agenda antar subjek. Desa yang mampu menduduki pusat hubungan, mempengaruhi tujuan agen yang lain, dan dengan demikian menjadikan agendanya sebagai agenda umum. Otonomi desa, sejatinya adalah sifat dinamis desa. Otonomi desa secara sederhana dapat disebut sebagai identitas kemenangan desa.

“Penyerahan urusan-urusan Pemerintahan kepada daerah dilakukan secara bertahap sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Meskipun berbagai urusan telah diserahkan kepada daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi tetapi tanggungjawab terakhir terhadap urusan-urusan tersebut tetap berada ditangan Pemerintah Pusat.”<sup>22)</sup>

Pemerintah pusat bukan tanpa alasan menetapkan keputusan tersebut, karena pada UU tentang Pemerintahan Daerah, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 202 ayat 3 menyebutkan Sekretaris Desa diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Jika mencermati bunyi ketentuan ini maka yang bisa kita ambil kesimpulan adalah jabatan sekdes itu diisi dari orang yang telah mempunyai status sebagai PNS. Namun ternyata penjelasan dari ayat ini berbeda.

Penjelasan menyatakan bahwa sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan PNS secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai peraturan perundang-undangan. Artinya orang-orang yang memangku jabatan Sekdes

---

<sup>22)</sup> Christine, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika Offset, Cetakan Ketiga, 2008), hlm. 46.

yang memang bukan PNS akan diangkat menjadi PNS. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar pengangkatan Sekdes menjadi PNS. Selain dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, teknis pelaksanaan pengangkatan diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 2007, Peraturan Mendagri Nomor 50 Tahun 2007, dan Peraturan Kepala BKN Nomor 32 Tahun 2007.

“Kelemahan mendasar manajemen penyelenggaraan pemerintahan kita selama ini ialah ketidakcukupan kemampuan dan kapasitas yang belum memadai dari aparatur penyelenggara pemerintahan untuk dapat mengurai dan menjelaskan serta memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat secara cepat dan tepat”<sup>23)</sup>

Selain itu, dari segi praktisi, bisa jadi tujuannya adalah untuk memberikan tenaga yang kompeten dalam pelaksanaan pemerintahan desa tersebut, karena seperti yang telah dikatakan tadi, cara menentukan pembentukan perangkat desa, hampir kesemuanya berasal dari pengangkatan secara musyawarah, pemerintah pusat mengkhawatirkan tentang kinerja tiap-tiap pegawai yang tidak semuanya sama.

Akan tetapi pada umumnya orang yang bisa menjadi perangkat desa biasanya secara otomatis mereka adalah orang-orang yang dipandang teruji kemampuannya dalam bermasyarakat dan mengetahui adat-istiadat.

Pasti ada yang bagus dan ada pula yang kurang. Oleh sebab itu, pemerintah pusat mengambil keputusan pengangkatan sekretaris desa dari golongan pegawai negeri sipil agar dapat menjadi penyeimbang di setiap lini pemerintahan desa. Tapi apakah benar dengan adanya sekretaris desa yang

---

<sup>23)</sup> Aminudin Ilmar, *Op, Cit*, hlm. 46.

diambil dari pegawai negeri sipil akan menjamin efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

“Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional, Peranan dari Pegawai Negeri seperti istilah “bukan senjatanya yang penting, melainkan manusianya yang menggunakan senjata itu, senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar”<sup>24)</sup>.

Disadari atau tidak, kebijakan pengangkatan Sekdes menjadi PNS ini telah menimbulkan pro-kontra dalam masyarakat.

Banyak yang mempertanyakan efektivitas kebijakan ini, tidak sedikit pula yang mendukung kebijakan ini dengan alasan demi terlaksananya perbaikan system administrasi Pemerintahan Desa. Ketika masa-masa awal sosialisasi kebijakan baru ini, ribuan Sekdes se-Jawa-Bali berbondong-bondong ke Jakarta memperjuangkan harapan mereka kepada Pemerintah/DPR agar Sekdes bisa diangkat menjadi PNS tanpa persyaratan yang menyulitkan.

Tapi apapun itu, sebagai masyarakat sipil harus selalu mendukung kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Karena setiap keputusan tidak diselesaikan dan diambil melalui sistem lotre, namun selalu berasal dari dasar-dasar hukum yang telah terpatrit dalam tubuh negara kesatuan republik indonesia

“Makna dari tindakan atau perbuatan pemerintahan yang baik itu tidak dapat diukur hanya berdasarkan kepada peningkatan pembangunan fisik secara gradual semata akan tetapi yang terpenting ialah bagaimana agar tindakan atau perbuatan pemerintahan itu dapat memberi dorongan lahirnya

---

<sup>24)</sup> Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, Cetakan Ketiga, 2014), hlm. 31.

peran serta atau partisipasi masyarakat untuk dapat menikmati pelayanan pemerintahan secara lebih baik dan memadai ”<sup>25)</sup>.

Pertanyaan itu mungkin bisa dikembalikan pada masing-masing individu yang diberikan tanggungjawab tentang hal tersebut. Karena pemerintah terus berupaya dengan berbagai cara untuk bisa membangun sebuah pondasi-pondasi pemerintahan yang kokoh yang dapat menjadi tempat bernaung untuk masyarakat.

Masyarakat juga diupayakan semakin memahami tentang pentingnya administrasi utamanya yang terkait dengan kebutuhan pribadi seperti bukti kepedudukan, kelahiran dan lain sebagainya yang dibutuhkan oleh masyarakat itu sendiri, pemerintah memberikan sarana dan prasarannya. Sehingga antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat dapat berjalan selaras.

### **3. Sekretaris Desa**

Pengangkatan sekdes menjadi PNS belum tentu akan memberikan perbaikan kepada sistem administrasi desa, contohnya kalau memang awalnya sekdes yang sebelumnya memiliki kemampuan administrasinya jelek maka setelah diangkat menjadi PNS pun, administrasinya tetap akan seperti semula. Karena yang diangkat menjadi PNS yaitu orang yang sama maka tidak akan memberikan jaminan bahwa administrasi desa akan menjadi lebih baik”.

Penulis beranggapan hal ini sangat menarik bila diteliti sehingga akan menjadikan suatu masukan perlunya diadakan pembenahan diberbagai

---

<sup>25)</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.Cit*, hlm. 123.

persoalan didesa kemudian diangkat menjadi bahan pertimbangan guna penyempurnaan pemerintahan di Desa-desa.

“Rata-rata organisasi public di Indonesia belum dapat menyediakan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, yang menyebabkan masyarakat sering kecewa dan frustasi ketika berurusan dengan organisasi publik”<sup>26)</sup>)

Sehingga Pemerintah perlu memikirkan adanya perangkat Desa yang bisa mengatur sistem administrasi Desa. Dan menurutnya orang yang paling tepat adalah Sekdes itu sendiri. Guna mewujudkan Pemerintahan Daerah yang maju, profesional, serta tercapainya pelayanan publik yang baik, maka organisasi Pemerintah Desa harus diperkuat dulu.

Penulis juga ingin mengetahui Bagaimana kinerja sekretaris desa dalam melaksanakan tugas, apakah lebih megutamakan pekerjaan di Desa atau melakukan kegiatan kecamatan atau tidak melakukan keduanya karena memiliki dua pimpinan dalam bekerja sehingga mudah untuk menghindari pekerjaan yang dianggap memberatkan secara pribadi dengan alasan tertentu.

Bagaimana pula pengaruh terhadap perangkat desa yang lainnya yang semuanya bukan pegawai negeri, apakah mampu bekerja secara maksimal dan mampu koordinasi dengan sekdes dengan baik.

#### **4. Kepala Desa**

Kepala Desa adalah sebutan pemimpin desa di Indonesia. Kepala Desa merupakan pimpinan tertinggi dari pemerintah desa. Masa jabatan Kepala

---

<sup>26)</sup> Azam Awang, *Op.Cit*, hlm. 69.

Desa adalah 6 (enam) tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Kepala Desa tidak bertanggung jawab kepada Camat, namun hanya dikoordinasikan saja oleh Camat. Jabatan Kepala Desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya *wali nagari* (Sumatera Barat), *pambakal* (Kalimantan Selatan), *hukum tua* (Sulawesi Utara), *perbekel* (Bali), *kuwu* (Cirebon dan Indramayu).

“Kepala Desa dalam melaksanakan tugas, kaewenangan, kewajiban juga terkandung hak, yaitu diberikan penghasilan tetap setiap bulanan dan atau Tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desanya.<sup>27)</sup>

Wewenang Kepala Desa antara lain :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa
- c. Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD

“Penyelenggaraan Pemerintahan tidak hanya menuntut adanya tanggungjawab penyelenggara pemerintahan melalui akuntabilitas pemerintahan, akan tetapi juga kecakapan dalam menjalankan pemerintahan ”<sup>28)</sup>

---

<sup>27)</sup> *Ibid*, hlm. 112.

<sup>28)</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.Cit*, hlm. 39.



Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik (namun boleh menjadi anggota partai politik), merangkap jabatan sebagai Ketua atau Anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan, merangkap jabatan sebagai Anggota DPRD, terlibat dalam kampanye Pemilihan Umum, Pemilihan Presiden, dan Pemilihan Kepala Daerah.

Kepala Desa dapat diberhentikan atas usul Pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD

## **E. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan adalah dengan pendekatan sosiologis dengan maksud untuk memudahkan jalannya penelitian dan diperolehnya yang obyektif, serta dengan pendekatan normatif yakni menggunakan pendekatan secara konseptual, pendekatan undang-undang dan beberapa kasus.

Adapun langkah-langkahnya sebagai berikut :

### **1. Obyek Penelitian.**

Sesuai dengan judul penelitian ini akan dilaksanakan di Desa-desanya yang ada di wilayah Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo Jawa Tengah, yang memiliki 28 Desa yang terletak di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Magelang.

## 2. Sumber Data

Ada dua cara yang diambil dalam penelitian ini, yaitu :

### a. Data Primer

Data primer yang merupakan data yang berasal dari hasil wawancara langsung dengan Kepala Desa, sekretaris, dan perangkat desa serta masyarakat dan tokoh masyarakat

### b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen desa yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi Kepala Desa maupun Peraturan Desa serta peraturan lainnya yang merupakan dasar dari kerja Kepala Desa maupun Sekretaris Desa, antara lain :

- Semua aturan yang mengatur tentang Otonomi Daerah dan Otonomi Desa.
- Undang undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 tahun 2007, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang persyaratan dan tatacara pengangkatan sekretaris desa menjadi pegawai negeri, dan
- Aturan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan otonomi desa.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Studi Pustaka

Masalah penulisan dapat ditemukan dari beberapa sumber, yaitu dari pengalaman sendiri, dari teori-teori yang perlu diuji kebenarannya dan dari bahan-bahan pustaka. Setelah masalah penelitian ditemukan, seorang peneliti perlu melakukan suatu kegiatan yang menyangkut pengkajian bahan-bahan tertulis yang merupakan sumber acuan untuk penelitiannya. Kegiatan ini merupakan suatu kegiatan penting yang harus dilakukan oleh seorang peneliti baik sebelum maupun selama penelitian berlangsung. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, buku tahunan, ensiklopedia, dan sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain.

#### b. Wawancara.

Yang dimaksud dengan wawancara menurut Nazir (1988) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan interview guide (panduan wawancara). Walaupun wawancara adalah proses percakapan yang berbentuk tanya jawab dengan tatap muka, wawancara adalah suatu proses pengumpulan data untuk suatu penelitian.

#### **4. Teknik Pendekatan**

Dipilih dengan secara yuridis sosiologi karena masyarakat adalah yang merasakan langsung tentang peran dan kebijakan kepala desa, sekdes dan perangkat lainnya.

Lembaga desa juga termasuk sasaran penelitian ini untuk dapat didengarkan pendapatnya karena lembaga desa yang menjadi pelaksana pembangunan dan kemasyarakatan di desa, sehingga akan dapat ditemukan data yang lebih akurat.

#### **5. Teknik Analisis Data**

Analisis data yang dilakukan secara Diskriptif kualitatif yaitu dengan Cara pengolahan Data dan penyajian data yang digunakan dengan mendeskripsikan dari hasil data-data dari desa. Dari data yang diperoleh kemudian dibahas secara teoritis yang dipadukan dengan kenyataan di lapangan sehingga mendapatkan gambaran tentang Desa dan pelaksanaan pemerintahan, pembangunan serta kemasyarakatan yang nyata dengan fakta yang ada dilapangan.

Diharapkan pula akan dapat dibahas kembali jika terjadi perbedaan antara regulasi hukum dengan melihat aspek-aspek hukumnya.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika yang merupakan gambaran dari tesis ini akan dibentuk bab dan sub bab secara terperinci sebagai berikut :

Halaman judul

Kata Pengantar

Daftar Isi

Motto dan Persembahan

Bab I Membahas tentang latar belakang masalah hubungan kerja kepala desa dengan sekretaris desa yang dinilai oleh sebagian orang adalah kinerjanya belum seperti yang diharapkan setelah menjadi pegawai negeri, masih terlihat beberapa desa se-Kecamatan Bener ada Kepala Desa yang enggan untuk membangun kerjasama yang sehat dengan sekretaris sehingga kurang harmonis dalam melaksanakan tugas, apakah hal ini dipengaruhi adanya pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri. Maka yang menjadi diperlukan pemecahan masalah tentang Hubungan kerja dan apa penyebabnya, apakah ada regulasi yang belum megaturnya atau memang sumber daya perangkat desa yang perlu ditingkatkan utamanya dalam kemampuan bekerja dengan komputerisasi.

Adanya Undang-undang terbaru tentang Desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sangat berpengaruh pada stabilitas pemerintahan desa saat ini, karena dengan adanya undang-undang tersebut mengubah struktur desa yang dulunya menganut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sekarang sudah ada undang-undang tersendiri, perubahan terjadi pula pada kedudukan sekretaris Desa yang semula pegawai negeri sipil sekarang harus kembali lagi bukan pegawai negeri sipil.

Sejak Tahun 2014 sampai sekarang menjadi masa transisi bagi Sekrataris Desa dikarenakan belum terbit petunjuk pelaksanaan yang mengatur tentang

kedudukan sekretaris desa, apakah harus tetap di desa atau sudah harus mutasi ke Kecamatan atau SKPD lainnya.

Bab II membahas tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah, utamanya yang terkait dengan pemerintahan daerah dalam bidang pengelolaan dan pembinaan pemerintah desa, karena desa menjadi bagian dari otonomi daerah, yakni belum diberikan undang-undang tersendiri.

Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Daerah yang mengisyaratkan tentang Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Namun demikian bab ini juga menjelaskan tentang asas-asas penyelenggaran otonomi desa, hal ini dipandang perlu karena dalam pelaksanaan tugas sekretaris desa maupun Kepala Desa sangat erat hubungan kerja dalam melaksanakan tugas sehari-hari semua perangkat desa dan Kepala Desa serta Sekretaris Desa.

Bab ini juga membahas tentang hubungan antara otonomi daerah dengan otonomi desa, yang merupakan hubungan koordinasi Pemerintah Desa sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, demi terjaminnya persatuan dan kesatuan bangsa. Namun Pemerintah Desa diberikan kewenangan untuk menjaga adat-istiadat masing-masing desa, membangun masyarakat dengan sistem gotong royong. Desa dapat bebas menentukan arah pembangunan desa dan pemberdayaan kreatifitas warga masyarakatnya, namun harus tunduk dengan arah pembangunan daerah dan tidak boleh bertentangan dengan pemerintah daerah maupun ketentuan-ketentuan perundangan yang di atasnya.

Bab III membahas tentang tugas dan wewenang kepala desa menurut Undang-undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan tugas dan wewenang Kepala Desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Bab ini juga membahas tentang Tugas dan wewenang Sekretaris Desa menurut Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan juga membahas tentang tugas dan wewenang Sekretaris Desa menurut Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Bab IV membahas tentang penyajian data dan analisa yang dimulai dengan memberikan gambaran tentang Desa, memberikan gambaran pula seorang sekretaris bekerjasama dengan pimpinan di desa yakni Kepala Desa. Hubungan kerja antara Kepala Desa dengan Sekretaris Desa dapat dibedakan ketika pada masa berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan ketika berlaku Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Bab ini juga membahas tentang faktor-faktor pendukung dan penghambat hubungan kerja Kepala Desa dengan sekretaris desa dalam masa transisi artinya masa dimana belum ada yang mengatur kepastian tentang kedudukan sekretaris desa yang pegawai negeri sipil apakah harus tetap berada di desa atau harus mutasi ke Kecamatan.

Bab V membahas tentang penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran.

**BAB II**  
**OTONOMI DESA BAGIAN DARI PENYELENGGARA**  
**PEMERINTAH DAERAH**

**A. Otonomi Daerah**

Indonesia merupakan sebuah Negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi yang sedikit mirip dengan Negara Serikat/Federal. Namun terdapat perbedaan-perbedaan yang menjadikan keduanya tidak sama. Otonomi Daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yg memiliki batas-batas wilayah yg berwenang mengatur dan mengatur pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat.

“Dalam membicarakan otonomi daerah harus terlebih dahulu mengetahui bagaimana atau dimanasetak otonomi Daerah dalam sistem pemerintahan negara Indonesia sejak 1945 hingga sekarang”.<sup>29)</sup>

---

<sup>29)</sup> B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan Realita*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 1.



Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik pemerintahan daerah dari waktu ke waktu.

“Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”<sup>30)</sup>

Sistem pemerintahan Daerah begitu dekat hubungannya dengan otonomi daerah yang saat ini telah diterapkan di Indonesia.

Jika sebelumnya semua sistem pemerintahan bersifat terpusat atau sentralisasi maka setelah diterapkannya otonomi daerah diharapkan daerah bisa mengatur kehidupan pemerintahan daerah sendiri dengan cara mengoptimalkan

---

<sup>30)</sup> *Ibid*, hlm. 8.

potensi daerah yang ada. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal tetap diatur oleh pemerintah pusat seperti urusan keuangan negara, Agama, Hubungan luar negeri, dan lain-lain. Sistem pemerintahan daerah juga sebetulnya merupakan salah satu wujud penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Sebab pada umumnya tidak mungkin pemerintah pusat mengurus semua permasalahan negara yang begitu kompleks.

“Desentralisasi merupakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.”<sup>31)</sup>

Munculnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Daerah bahwa kehadiran undang-undang ini dilatarbelakangi dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan otonomi daerah. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, dalam penyelenggaraan otonomi menggunakan format otonomi seluas-luasnya. Artinya, azas ini diberlakukan oleh pemerintah seperti pada era sebelum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Alasan pertimbangan ini didasarkan suatu asumsi bahwa hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Kontrol pusat atas daerah dilakukan dengan mekanisme pengawasan yang

---

<sup>31)</sup> Kansil, Christine, *Pemerintahan Daerah di Indonesia Cetakan Ketiga*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 3.

menunjukkan formulasi cukup ketat dengan mekanisme pengawasan preventif, represif, dan pengawasan umum.

“ternyata pemerintah gagal memahami apalagi mengantisipasi gejala krisis ekonomi dan keuangan modal”<sup>32)</sup>

Untuk lebih memami Otonomi Daerah perlu kita ketahui hakekat, tujuan dan prinsip otonomi daerah

### **1. Hakekat Otonomi Daerah**

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya merupakan upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara melaksanakan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Sehubungan dengan hakekat otonomi daerah tersebut yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, Pengelolaan Keuangan Publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka peranan data keuangan daerah sangat diperlukan.

Adapun manfaat data tersebut untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah dan juga jenis & besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang menunjukkan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/kemandirian daerah.

---

<sup>32)</sup> Afan Gaffar, *Otonomi Daerah dan Negara Kecatutan Cetakan Ke-IX*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 173.

“Desa memiliki kewenangan dalam mencari dan mengupayakan pendapatan asli desanya dalam membiayai dan mengelola paktek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desanya”<sup>33)</sup>

## 2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah adalah membebaskan pemerintah pusat dari urusan yang tidak seharusnya menjadi pikiran pemerintah pusat. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis.

Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat. Menurut Mardiasmo (Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah) adalah: Untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terdapat tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

---

<sup>33)</sup> Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa Cetakan I*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 114.

- a. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik & kesejahteraan masyarakat.
- b. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.
- c. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

“Pemerintahan yang menganut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan sistem demokrasi, pememrataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia”.<sup>34)</sup>

Kemudian tujuan otonomi daerah menurut penjelasan Undang-undang No 32 tahun 2004 pada intinya hampir sama, yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

“Dengan otonomi kita harus mengembalikan harkat, martabat dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun lebih bahkan sejak pasca kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi, bahkan memandang rendah masyarakat di daerah”.<sup>35)</sup>

---

<sup>34)</sup> Marbun, *Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, (Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 1.

<sup>35)</sup> Syaekani HR, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan IX, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 38.

### 3. Prinsip Otonomi Daerah

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan aspek keadilan, demokrasi, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah dilandasi pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi harus selaras konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi. Begitu juga di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi pengawasan, fungsi legislatif, mempunyai fungsi anggaran atas penyelenggaraan otonomi daerah
- g. Pelaksanaan dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya di pemerintah daerah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana dan pra sarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Sedangkan Hak dan Kewajiban Daerah sebagai berikut :

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundang-undangan.

“Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan, pendelegasian pengeluaran keuangan sebagai konsekwensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik yang tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan.”<sup>36)</sup>

---

<sup>36)</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan III, (Bandung : Nusamedia, 2012), hlm. 16.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

“Konsep Sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah diberikan kepada pemerintah daerah”<sup>37)</sup>.

---

<sup>37)</sup> Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ke-3, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hlm. 11.



## **B. Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Asas-asas untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, pada dasarnya ada 4 (empat), yaitu :

1. **Sentralisasi** yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat.
2. **Desentralisasi** yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. **Dekonsentrasi** yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
4. **Tugas Pembantuan** yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Lebih lanjut dapat diuraikan secara rinci sebagai berikut :

### **1. Sentralisasi**

Sentralisasi dapat dimaknai bahwa segala kekuasaan ada pemerintah pusat pengelolaan dan pertanggungjawaban dipegang penuh oleh Pemerintah pusat, sedang pememrinta daerah tidak mengurus dan tidak bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas-tugasnya. Namun demikian pemerintah daerah harus tunduk karena menjadi negara kesatuan maka setiap kebijakan pusat harus diikuti oleh daerah, contoh negara hanya mengakui 5 agama yang ada di

Indonesia, maka daerah pun harus sama dan tata aturan pembinaannya pun ada prtunjuk dari pusat dan daerah tidak bisa mengurangi atau melebihinya.

*Menurut J. In het Veld, kelebihan sentralisasi adalah :* <sup>38)</sup>

- a. Senjadi landasan kesatuan kebijakan lembaga atau masyarakat.
- b. Dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan.
- c. Meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah dan bersifat serupa.
- d. Terdapat hasrat lebih mengutamakan umum daripada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak.
- e. Tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar. )

Penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem sentralisasi mempunyai kelemahan, antara lain :

Kelemahan sistem sentralisasi :

- a. Mengakibatkan terbengkalainya urusan-urusan pemerintahan yang jauh dari pusat.
- b. Menyuburkan tumbuhnya birokrasi (dalam arti negatif) dalam pemerintahan.
- c. Memberatkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat. <sup>39)</sup>

---

<sup>38)</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta, UII Press, 2006), hlm. 61.

<sup>39)</sup> Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Kata Hasta), hlm. 5.

## 2. Desentralisasi

Lahirnya konsep desentralisasi merupakan upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena telah dinilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah. Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri, sehingga akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur kepentingan daerahnya.

Pada dasarnya tujuan penyelenggaraan desentralisasi antara lain :

- a. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah.
- c. Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional.
- d. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah.
- e. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan.
- f. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan daerah.

g. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa

Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, yaitu :

- a. Segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik terutama dalam penyediaan pelayanan publik.
- c. Segi kultural, desentralisasi untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
- d. Segi percepatan pembangunan, desentralisasi dapat meningkatkan persaingan positif antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.<sup>40)</sup>

### 3. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang pejabat tingkat pusat kepada pejabat di wilayah negara. Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Wilayah kerja pejabat untuk pejabat pusat yang berada di daerah disebut wilayah administrasi. Wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya asas dekonsentrasi.

---

<sup>40)</sup> Samodra Wibawa, *Goog Governance dan Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, \*Yogyakarta : Gadjah Mada University Press), hlm. 49.

Pejabat pusat akan membuat kantor-kantor beserta kelengkapannya di wilayah administrasi yang merupakan cabang dari kantor pusat. Kantor-kantor cabang yang berada di wilayah administrasi inilah yang disebut dengan instansi vertikal. Disebut vertikal karena berada di bawah kontrol langsung kantor pusat. Jadi, instansi vertikal adalah lembaga pemerintah yang merupakan cabang dari kementerian pusat yang berada di wilayah administrasi sebagai kepanjangan tangan dari departemen pusat .<sup>41)</sup>

Kelebihan dekonsentrasi adalah sebagai berikut :

- a. secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat.
- b. secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka dapat diharapkan melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidakmampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
- c. dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah dengan yang diperintah/rakyat.
- d. kehadiran perangkat dekonsentrasi di daerah dapat mengamankan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat atau kebijakan nasional di bidang politik, ekonomi, dan administrasi
- e. dapat menjadi alat yang efektif untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional.<sup>42)</sup>

---

41) Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta : PT. Grasindo, hal. 25.

42) Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta : UII Pressm 2006), hlm. 56.

Tugas pembantuan dalam bahasa Belanda disebut medebewind. Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut .

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah :

- a. untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.
- b. bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya .<sup>43)</sup>.

Ada beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa, yaitu :

- a. adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa (Pasal 18A UUD 1945 sampai pada UU pelaksananya : UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004).

---

<sup>43)</sup> Sudu Wasistiono, dkk., *Memahami Asas Tugas Pembantuan Pandangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif*, (Bandung : Fokusmedia, 2006), hlm. 2.

- b. adanya *political will* atau kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah dan lebih akurat.
- c. adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien dan efektif, lebih transparan dan akuntabel.
- d. kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada di dalam wilayahnya.
- e. citra masyarakat akan lebih mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah. Citra inilah yang akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. <sup>44)</sup>.

Dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain :

1. keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah.
2. sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah.
3. perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

---

<sup>44)</sup> *Ibid*, hlm. 3.

### C. Hubungan Antara Otonomi Daerah dengan Otonomi Desa

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan Sebagai bangsa yang berupaya untuk cerdas, kita harus berani mengubah pola hubungan pusat daerah yang paternalistik dan sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik.

“Otonomi desa tidak bisa dilepaskan dari konteks hubungan pemerintahan antara desa dengan pemerintah tingkat atasnya, sebab desa menjadi bagian dari negara yang menjalankan sejumlah kewajiban. Pemerintah desa mempunyai hak bila berhadapan dengan negara atau pemerintah tingkat atasnya, sebaliknya pemerintah desa mempunyai kewajiban dan tanggungjawab kepada masyarakat desa”.<sup>45)</sup>

Kehadiran kebijakan Otonomi Daerah yang diterapkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 diharapkan akan memberikan wewenang yang besar kepada Daerah untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.

Undang-undang ini dianggap berwatak demokratis karena didalamnya memuat aturan yang dianggap akan memberikan jalan bagi terjadinya proses pemberdayaan bagi masyarakat di daerah termasuk masyarakat Desa. Karena Undang-undang ini juga memuat kebijakan mengenai desa yang mengarah kepada adanya Otonomi Desa yang luas.

Permasalahan-permasalahan kemudian antara lain :

---

<sup>45)</sup> Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa*, (Yogyakarta : Yogyakarta, 2010), hlm. 77.



1. Apakah kehadiran Otonomi Desa beserta segala implikasinya menjamin terwujudnya demokratisasi bagi masyarakat desa menuju kepada sebuah kondisi yang dapat menunjang lahirnya kemampuan masyarakat untuk dapat mendorong segala proses demokrasi diwilayahnya sedapat mungkin dengan kemampuannya sendiri dalam sebuah skema kebijakan Otonomi ?
2. Apakah kehadiran Badan Permusyawaratan Desa yang ada dalam skema Otonomi Desa saat ini telah menjadi jawaban atas berbagai kendala serta permasalahan mengenai keterlibatan masyarakat desa dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial maupun politik yang dirasakan selama ini ?
3. Apakah berubahnya status Sekretaris Desa yang semula bukan pegawai negeri sipil sekarang menjadi pegawai negeri sipil mampu menjawab tentang kineja administrasi desa bisa lebih baik, asset desa dapat terpelihara lebih baik, atau pelayanan kepada masyarakat dapat meningkat lebih baik, ataupun sebaliknya ?

“Otonomi Daerah berarti otonomi warga masyarakat daerah yang diharapkan terus bisa tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi”<sup>46)</sup>

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah

---

<sup>46)</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan*, Cetakan ke-3, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 28.

desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Syarat tersebut penting menjadi perhatian utama jika tidak ingin melihat kondisi desa bertambah malang nasibnya.

Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

“keleluasaan desa bisa didongkrak naik apabila desa mempunyai sejumlah kewenangan yang diberikan atau diakui oleh pemerintah melalui skema desentralisasi politik, yaitu berbagai kebijakan yang berfihak pada desa”.<sup>47)</sup>

Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakasa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa. Konsekuensi dari penambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat.

---

<sup>47)</sup> Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : Pustaka Pekajar, 2010), hlm. 79.

Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia. Sterilisasi desa dari perangkat desa yang berasal dari pegawai negeri sipil menjadi momentum bagi pemerintah desa untuk mengembangkan otonominya sesuai perencanaan yang diinginkan tanpa perlu takut di sensor ketat oleh sekretaris desa. Selain kewenangan berdasarkan hak asal-usul yang telah ada dan kewenangan berskala lokal desa, semua kewenangan tambahan yang ditugaskan oleh pemerintah daerah maupun pusat hanya mungkin dilaksanakan jika disertai oleh pembiayaan yang jelas.

“apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan) maka pemerintah pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah, sebaliknya apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan) maka pemerintah daerah yang bertanggungjawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah.”<sup>48)</sup>

Terkait dengan itu, undang-undang desa menentukan bahwa sumber keuangan desa secara umum berasal dari APBN, APBD, PAD dan sumber lain yang sah. Jika diperkirakan pemerintah mampu menggelontorkan setiap desa sebanyak 10% dari total APBN, plus ADD sebesar 10% dari Pajak/Retribusi/DAU/DBH, ditambah Pendapatan Asli Desa dan sumbangan lain

---

48) Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan III, (Bandung : Nusamedia, 2012), hlm. 16.

yang sah, maka setiap desa kemungkinan akan mengelola dana di atas 1 Milyar perdesa pada 72.944 desa di Indonesia. Dengan sumber keuangan yang relatif cukup dibanding kuantitas urusan yang akan dilaksanakan, desa sebetulnya dapat lebih fokus dalam mengintensifikasi pelayanan publik serta pembangunan dalam skala yang lebih kecil. Kenyataan tersebut setidaknya mendorong otonomi yang dimiliki untuk menjadikan semua urusan yang telah diakui dan dihormati negara, ditambah urusan skala lokal bukan sekedar pajangan, tetapi akumulasi dari seluruh aset yang memungkinkan desa bertambah kaya dengan modal yang dimilikinya.

“memberikan kewenangan yang luas luas kepada daerah dalam bidang keuangan, maka dengan kewenanga tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin, tentu saja dengan memperhatikan potensi Daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru.”<sup>49)</sup>.

Sumber asli yang berasal dari desa dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik agar masyarakat dapat lebih efisien dan efektif dilayani oleh pemerintah desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini menggambarkan rendahnya dukungan sarana dan prasarana sehingga pelayanan di desa tak maksimal. Kantor desa bahkan secara umum tak berfungsi kecuali pada waktu-waktu tertentu. Dalam banyak hal desa harus diakui tertinggal dari berbagai aspek disebabkan rendahnya dukungan pemerintah daerah sekalipun dalam semangat otonomi. Sementara sumber keuangan yang berasal dari APBN dapat diarahkan bagi kepentingan pembangunan desa. Tentu saja selain alokasi pembangunan

---

<sup>49)</sup> Syauckani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan IX, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2012), hlm.

yang berasal dari pemerintah, desa dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dalam jangka panjang sehingga terjadi pembangunan desa yang berkelanjutan. Realitas desa sejauh ini menunjukkan lemahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya kemiskinan dan pengangguran sehingga menurunkan daya saing desa dibanding kota. Sumber keuangan negara setidaknya berpeluang mendorong laju pertumbuhan ekonomi desa sehingga tak jauh ketinggalan dibanding kota. Sekalipun demikian, alokasi APBN tidaklah merupakan wujud dari pendekatan *local state government* semata, tetapi lebih merupakan tanggungjawab negara yang diamanahkan konstitusi. Demikian pula alokasi APBD bukanlah merupakan manifestasi dari pendekatan *local self government* semata, namun perintah undang-undang pemerintahan daerah. Jadi, sekalipun desa dalam undang-undang ini bersifat *self governing community*, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggungjawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di desa.

“Pemerintah Desa secara historis dibentuk oleh masyarakat desa dengan memilih beberapa orang anggota masyarakat yang dipercaya dapat mengatur, menata, melayani, memelihara, mempertahankan dan melindungi berbagai aspek kehidupan mereka”.<sup>50)</sup>

Bentuk pengakuan negara terhadap desa dapat dilihat dari pengakuan atas realitas keberagaman desa di berbagai daerah (asas rekognisi). Sedangkan konkritisasi dari penghormatan negara terhadap desa adalah terbukanya kran

---

<sup>50)</sup> *Ibid*, hlm. 112.

alokasi negara secara langsung yang akan dikelola desa (asas subsidiaritas). Penggunaan kedua asas tersebut sekalipun didahului oleh pengakuan konstitusi atas keragaman dan batasan desa dalam pengertian umum (desa, desa adat dan atau nama lain), setidaknya menjadi pijakan konkrit dalam pengaturan desa lebih lama dibanding kepala daerah yang hanya dua periode, desa dengan sendirinya berpeluang meletakkan perencanaan secara berkelanjutan melalui prioritas yang disepakati bersama masyarakat setempat.

---

45). Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, cetakan 1, 2010, Halaman 49

**BAB III**  
**TUGAS DAN WEWENANG KEPALA DESA MAUPUN SEKRETARIS DESA**  
**MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004 MAUPUN UU NOMOR 6**  
**TAHUN 2014.**

Untuk mengetahui lebih jelas tentang tugas dan wewenang Kepala Desa dan Sekretaris Desa serta untuk melihat perbedaannya dapat dilihat melalui perbedaan aturan yang mengaturnya, yaitu menurut undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

**A. Tugas dan Wewenang Kepala Desa Menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004.**

Tugas dan wewenang Kepala desa secara rinci disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa adalah merupakan petunjuk pelaksanaan Pasal 216 ayat (1) Undang undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Tugas dan wewenang Kepala Desa, yang dituangkan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerinta nomor 72 Tahun 2005 berbunyi sebagai berikut :

- (1) Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai wewenang :
  - (a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;

- (b) mengajukan rancangan peraturan desa;
- (c) menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- (d) menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- (e) membina kehidupan masyarakat desa;
- (f) membina perekonomian desa;
- (g) mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- (h) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- (i) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut diatur pula dalam pasal 15 yang menekankan kewajiban kepala desa yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Kepala Desa mempunyai kewajiban :
  - 1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - 2. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
  - 3. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
  - 4. melaksanakan kehidupan demokrasi;
  - 5. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
  - 6. menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
  - 7. mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
  - 8. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
  - 9. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
  - 10. melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
  - 11. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
  - 12. mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;



13. membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
  14. memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
  15. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup;
- (2) Selain kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.
  - (3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun.
  - (4) Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD.
  - (5) Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya.
  - (6) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan oleh Bupati/Walikota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.
  - (7) Laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD.

## **B. Tugas dan Wewenang Kepala Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6**

### **Tahun 2014**

#### **1. Tugas Kepala Desa**

Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Paal 26 ayat (1) menerangkan tugas Kepala Desa berbunyi sebagai berikut :

“Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa”

### **Wewenang Kepala Desa.**

Sementara untuk melaksanakan tugas tersebut, Kepala Desa mempunyai kewenangan-kewenangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 26 ayat (2) antara lain:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;

- m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Hak Kepala Desa**

Dalam rangka melaksanakan tugasnya, Pasal 26 ayat (3) mengatur bahwa Kepala Desa berhak:

- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
- c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

## **3. Kewajiban Kepala Desa.**

Kewajiban Kepala Desa Selanjutnya Pasal 26 ayat (4) menentukan kewajiban Kepala Desa, yaitu:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta

mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;

- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Selain itu, berdasarkan Pasal 27, Kepala Desa wajib untuk :

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran;  
dan
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

#### **4. Larangan Bagi Kepala Desa**

Larangan bagi Kepala Desa ditentukan dalam Pasal 29 antara lain :

- a. merugikan kepentingan umum;
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;

- g. menjadi pengurus partai politik;
- h. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l. meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

### **C. Tugas dan Wewenang Sekretaris Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah merupakan perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah, sehingga sangat erat hubungannya aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Undang-undang 32 tahun 2004 tidak mengatur tentang struktur organisasi Pemerintahan Desa secara detail, namun diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005, ketentuan mengenai sekretaris desa diatur pada pasal 9 Sekretaris desa mempunyai tugas sebagai berikut :

1. Sekretaris desa/kelurahan berkedudukan sebagai unsur staff yang membantu kepala desa/lurah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta memimpin sekretariat desa/lurah. Sekretaris desa/kelurahan mempunyai tugas menjalankan fungsi administrasi kelurahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
2. Untuk menjalankan tugas sekretaris desa/kelurahan mempunyai fungsi :
  - a. Pelaksanaan surat menyurat, kearsipan dan laporan.
  - b. Pelaksanaan urusan keuangan.
  - c. Pelaksanaan urusan administrasi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
3. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sekretaris desa/kelurahan di bantu oleh kepala urusan staff. Sekretaris desa/kelurahan/kepala urusan adalah unsur sekretariat yang melaksanakan pelayanan ketatausahaan yang di tangani beberapa kepala urusan. Kepala urusan/disebut nama lain meliputi :
  - a. Kepala Urusan Pemerintahan.
  - b. Kepala Urusan Pembangunan.
  - c. Kepala Urusan Keuangan.
  - d. Kepala Urusan Umum.

#### **D. Tugas dan Wewenang Sekretaris Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014**

Setelah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 diberlakukan dan sudah diterbitkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, namun Peraturan tersebut tidak mengatur tentang Tugas dan wewenang Sekretaris desa yang sudah menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Namun demikian belum juga ada yang mengatur tentang tatacara pengangkatan Sekretaris Desa baru, sebagaimana dimaksud Undang-undang No 6 Tahun 2014 yaitu bukan berasal dari pegawai negeri, sehingga di dalam kenyataan sekretaris desa PNS masih berada di desa melaksanakan tugas sebagaimana undang-undang nomor 32 Tahun 2004.

Untuk penempatan Sekretaris Desa, berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa akan diatur lebih lanjut dengan peraturan sendiri. Untuk saat ini dalam masa transisi ini diharapkan Sekretaris Desa tetap bekerja sesuai aturan baik itu aturan PNS maupun aturan yang mengatur tentang Desa. Sekretaris Desa yang berstatus PNS memiliki hak, kewajiban dan tanggung jawab sama dengan PNS lain di Lingkungan Pemerintah Kabupaten. Adapun penempatan Sekretaris Desa adalah kewenangan Bupati sebagai pembina kepegawaian. Dalam hal untuk Sekretaris Desa, penempatannya terdapat kebijakan yaitu ada usulan dari Desa setempat diharapkan agar seseorang yang ditugaskan menjadi Sekretaris Desa dapat sama sebagaimana penempatan PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten diterima oleh masyarakat yang bersangkutan.



## **BAB IV**

### **PENYAJIAN DATA DAN ANALISA**

#### **A. Diskripsi Data**

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam tatanan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Banyak perubahan sistem dan Lahirnmekanisme penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang tercantum dan menjadi substansi penting dalam UU tersebut. Hal ini pula yang memberikan harapan bagi penyelenggara Pemerintahan di Daerah dalam mewujudkan Pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Perubahan substantif yang dibawa oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak saja pada level Pemerintah Daerah, tetapi juga memberikan warna lain pada penyelenggaraan Pemerintahan di tingkat Kecamatan, Kelurahan, dan Desa. Hal ini didasari atas pentingnya mewujudkan Pemerintahan yang baik yang dimulai dari level Pemerintahan paling bawah. Dimana pada tingkat Pemerintahan ini terjadi proses interaksi langsung antara Pemerintah dengan masyarakat dalam rangka pemberian pelayanan Pemerintahan. Di sanalah hubungan Pemerintahan itu menjadi nyata. Di sana juga terjadi kontrol konsumen, kontrol sosial, evaluasi, dan feedback Pemerintahan.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut ada hal yang menarik untuk disimak terkait dengan bab yang mengatur tentang Desa. Pasal 202 menerangkan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, dimana

perangkat Desa dimaksud terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. Lebih lanjut pasal 202 ayat (3) menyatakan bahwa “Sekretaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan”.

Ayat dari pasal tersebut secara eksplisit menjelaskan bahwa Sekretaris Desa (Sekdes) diisi dari PNS. Di sini penulis sendiri menilai bahwa adanya ketentuan tersebut bertujuan agar penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Desa terlaksana lebih baik. Hal tersebut menurut penulis cukup logis, mengingat posisi Sekdes bisa dikatakan sebagai ‘otak’ dari penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Segala proses administrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa diatur dan dikendalikan oleh Sekdes. Dengan kata lain bagian sekretariat Desa adalah dapur penyelenggaraan Pemerintah Desa. Dengan demikian wajar apabila ketentuan tersebut diberlakukan untuk Sekdes.

Kabupaten Purworejo sebagai lokasi obyek penelitian, merupakan Kabupaten yang terletak di Jawa Tengah dekat pantai selatan yang berbatasan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Purworejo memiliki 16 Kecamatan yaitu :

1. Kecamatan Purworejo
2. Kecamatan Kaligesing
3. Kecamatan Banyuurip
4. Kecamatan Bayan
5. Kecamatan Bagelen
6. Kecamatan Purwodadi

7. Kecamatan Ngombol
8. Kecamatan Kutoarjo
9. Kecamatan Grabag
10. Kecamatan Butuh
11. Kecamatan Kemiri
12. Kecamatan Pituruh
13. Kecamatan Bruno
14. Kecamatan Gebang
15. Kecamatan Loano
16. Kecamatan Bener

Kabupaten Purworejo memiliki 25 Kelurahan dan 469 Desa tersebar di seluruh Kecamatan.

Secara sistimatis penyajian data secara rinci sebagai berikut :

### **1. Gambaran Umum Kecamatan Bener**

Kecamatan Bener terletak di bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Magelang dengan batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Kabupaten Magelang
- Sebelah Selatan : Kecamatan Loano
- Sebelah Timur : Daerah Istimewa Jogjakarta
- Sebelah Barat : Kecamatan Gebang dan Kabupaten Wonosobo

Luas wilayah Kecamatan Bener ada 9.408.162 Ha, berada 150 meter di atas permukaan air laut. Kecamatan Bener sebagaian besar adalah pegunungan

80% dan yang datar 20%, dengan mata pencaharian petani, dan lahan sawah 1.451.924 Ha, sedangkan tegalan/kebun lebih luas yaitu 6.623.550 Ha. Ada juga hutan negara seluas 439.000 Ha.

Kecamatan Bener yang berjumlah 28 Desa yaitu :

1. Desa Benowo
2. Desa Kalitapas
3. Desa Kaliwader
4. Desa Kedung Pucang
5. Desa Kaliboto
6. Desa Kaliurip
7. Desa Wadas
8. Desa Pekacangan
9. Desa Cacaban Lor
10. Desa Cacaban Kidul
11. Desa Kedung loteng
12. Desa Bener
13. Desa Bleber
14. Desa Karang Sari
15. Desa Legetan
16. Desa Guntur
17. Desa Nglaris
18. Desa Ngasinan
19. Desa Ketosari

20. Desa Sidomukti
21. Desa Kalijambe
22. Desa Mayungsari
23. Desa Jati
24. Desa Kamijoro
25. Desa Medono
26. Desa Sukowuwuh
27. Desa Sendangsari
28. Desa Limbangan

## **2. Susunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa di Kecamatan Bener**

Susunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa yang sering disingkat dengan SOT diatur dengan Peraturan Desa yang setiap Desa di Kecamatan Bener harus bersumber dan mengacu pada Peraturan Bupati Nomor 19.A Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 2 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.

Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 mengatur tentang Susunan Organisasi Pemerintahan Desa yaitu :

- a. Susunan Organisasi Pemerintahan Desa terdiri dari :
  - 1) Kepala Desa
  - 2) Perangkat Desa

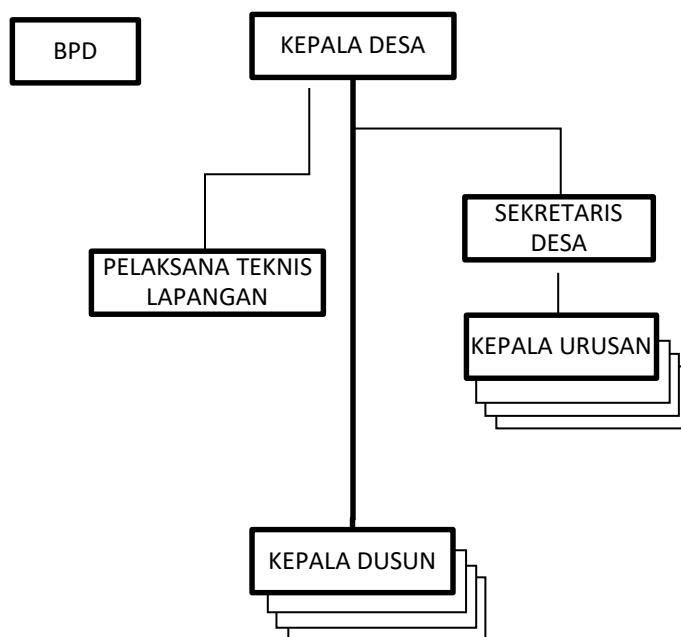
- a) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b terdiri dari :
- (1) Sekretaris Desa
  - (2) Perangkat Desa lainnya.
- b) Perangkat Desa lainnya sebagaimana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b terdiri atas :
- (1) Sekretariat desa
  - (2) Pelaksana teknis lapangan
  - (3) Kepala Dusun.
- c) Sekretariat Desa sebagaimana diatur dalam ayat (3) huruf a terdiri dari Kepala Urusan-kepala urusan yang dipimpin oleh sekretaris Desa.
- d) Kepala Urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat terdiri dari :
- (1) Kepala Urusan Pemerintahan
  - (2) Kepala Urusan Pembangunan
  - (3) Kepala Urusan Kesejahteraan rakyat
  - (4) Kepala Urusan Keuangan
  - (5) Kepala Urusan Umum
- e) Pelaksana teknis Lapangan sebagaimana dimaksud ayat (3) huruf b adalah pelaksana teknis lapangan dalam membantu tugas Kepala Desa.

f) Kepala Dusun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c adalah unsur pembantu kepala desa di bagian wilayah kerja pemerintahan desa.

g) Jumlah dan unsur Perangkat Desa disesuaikan dengan :

- (1) Kebutuhan dan kemampuan desa.
- (2) Potensi dan ketersediaan sumber daya manusia
- (3) Kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

h) Bagan Struktur Organisasi Pemerintahan Desa sebagai berikut :



### 3. Uraian Tugas Kepala Desa dan Sekretaris Desa

Kedudukan, tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban bagi Kepala Desa dan Sekretaris Desa dapat dilihat dari Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 2 Tahun 2008 yang juga dituangkan pula dalam Peraturan Desa yang dibuat oleh masing-masing Desa se-Kecamatan Bener tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Kepala Desa berkedudukan sebagai pemimpin penyelenggara Pemerintahan Desa yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, wewenang dan kewajibannya dibantu oleh Perangkat Desa dan bertanggungjawab kepada rakyat.

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa mempunyai fungsi antara lain :

- a. Melaksanakan tertib administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di tingkat Desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Penanggung jawab jalannya penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan;
- c. Melaksanakan pembinaan terhadap lembaga kemasyarakatan yang ada di desa;
- d. Membuat Peraturan Desa bersama-sama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku;



- e. Menyusun rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, Rencana kerja Pembangunan Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) sebagai dasar pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas Kepala Desa sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
- f. Mengadakan kerjasama antar desa dan/atau dengan Pihak Ketiga untuk kepentingan desa yang diatur dengan Keputusan bersama dan melaporkan kepada Bupati melalui Camat;
- g. Mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan;
- h. Melaksanakan tugas yang diserahkan pengaturannya kepada desa dan tugas Pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa mempunyai wewenang antara lain :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- b. Mengajukan Rancangan Peraturan Desa;
- c. Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. Menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD ;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif ;

- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa sesuai ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- j. Membuat Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa;
- k. Memberikan ijin cuti dan ijin lainnya bagi perangkat desa dengan alasan yang bisa dipertanggungjawabkan;
- l. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun kewajiban yang harus dilakukan oleh kepala desa adalah sebagai berikut :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi dan Nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintah desa;
- g. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;

- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat desa;
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa;
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Sekretaris Desa mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Namun dalam menjalankan tugasnya sekretaris desa dibantu oleh Kepala Urusan artinya sesuai dengan struktur organisasi yang ada bahwa Sekretaris desa mempunyai anggota sebagai tim tidak bekerja sendiri akan tetapi dibantu oleh kepala urusan.

Adapun fungsi Sekretaris desa adalah :

- a. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat desa;
- b. Memberikan pelayanan administrasi kepada Kepala Desa ;
- c. Melaksanakan urusan surat-menyurat, keasipan dan laporan ;

- d. Memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan ;
- e. Mendistribusikan tugas bawahan sesuai bidang tugasnya;
- f. Melakukan pembinaan administrasi kepada kepala urusan ;
- g. Memberikan saran dan pendapat kepada KepalaDesa ;
- h. Melaksanakan tugas dan fungsi Kepala Desa apabila berhalangan ;
- i. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa ;

Sekretaris Desa merupakan orang yang paling bertanggungjawab atas tugas-tugas sekretariat yang bermuara pada kesuksesan tugas-tugas kepala Desa, sehingga Sekretaris desa ini yang memimpin pada sekretariat desa menyelenggarakan fungsi antara lain :

- a. Menyusun rencana dan penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemerintahan umum ;
- b. Menyusun rencana dan mengumpulkan bahan dalam rangka pembinaan wilayah dan masyarakat ;
- c. Mengumpulkan bahan, mengevaluasi data dan merumuskan program-program serta petunjuk untuk keperluan pembinaan penyelenggaraan tugas pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan ;
- d. Melaksanakan pemantauan dan pelayanan kepada masyarakat dibidang pemerintahan, pembangunan dan kesejahteraan masyarakat ;
- e. Membantu kepala desa menyusun rencana pembangunan jangka menengah desa untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, rencana kerja untuk

jangka waktu 1 (satu) tahun, APBDes, pertanggungjawaban pelaksanaan tugas kepala desa dan administrasi pelaporannya.

- f. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala desa.

## **B. Hubungan Kerja Kepala Desa dengan Sekretaris Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004.**

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang lebih di kenal dengan undang-undang yang mengatur tentang Otonomi Daerah karena memang undang-undang tersebut banyak mengatur tentang penyerahan urusan Pusat atau Propinsi yang diserahkan kepada Daerah Propinsi maupun Kabupaten, termasuk pengaturan pengelolaan keuangan pusat dan daerah yang menjadikan perbedaan pendapatan Daerah yang satu dengan daerah yang lain, ada yang daerah yang kaya tapi di lain tempat miskin.

Ada perubahan di Pemerintah Desa yaitu salah satunya adalah Seketaris desa adalah Pegawai Negeri Sipil. Dengan syarat tertentu Sekretaris Desa diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut ada hal yang menarik untuk disimak terkait dengan bab yang mengatur tentang Desa. Pasal 202 menerangkan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, dimana perangkat Desa dimaksud terdiri adari Sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. Lebih lanjut pasal 202 ayat (3) menyatakan bahwa “Sekretaris Desa

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan”.

Ayat dari pasal tersebut secara eksplisit menjelaskan bahwa Sekretaris Desa (Sekdes) diisi dari PNS. Di sini penulis sendiri menilai bahwa adanya ketentuan tersebut bertujuan agar penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Desa terlaksana lebih baik. Hal tersebut menurut penulis cukup logis, mengingat posisi Sekdes bisa dikatakan sebagai ‘otak’ dari penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Segala proses administrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa diatur dan dikendalikan oleh Sekdes. Dengan kata lain bagian sekretariat Desa adalah dapur penyelenggaraan Pemerintah Desa. Dengan demikian wajar apabila ketentuan tersebut diberlakukan untuk Sekdes.

Secara normatif, pengisian jabatan Sekdes oleh PNS dilatarbelakangi oleh adanya Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, khususnya rekomendasi nomor 7 yang substansinya adalah kemungkinan pemberian otonomi bertingkat terhadap Provinsi, Kabupaten/Kota, serta Desa/Nagari/Marga, dari 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.

Bagi Kepala Desa (Kades) dan 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 Kades

dan perangkat Desa lainnya dan menyerahkan sepenuhnya pekerjaan administrasi kepada Sekdes.

Di lain pihak banyak anggapan yang menyatakan bahwa tanggung jawab dan beban tugas Sekdes jauh lebih berat dari tugas perangkat Desa lainnya dan bahkan dari Kades sendiri, karena urusan-urusan teknis cenderung diserahkan kepada Sekdes.

Ketentuan mengenai pengangkatan Sekdes menjadi PNS ini diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan tersebut yang secara langsung dan eksplisit menyatakan ketentuan pengangkatan Sekdes menjadi PNS yaitu :

1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.
4. 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.usan yang sifatnya politis barulah menjadi tanggung jawab Kades. Dengan adanya ketentuan ini dianggap sebagai penghargaan bagi Sekdes.

Menurut penulis sendiri, ada beberapa permasalahan yang timbul terkait dengan kebijakan pengangkatan Sekdes menjadi PNS ini, yaitu dari sisi psikologis, sosisologis, politis, ekonomi, serta peluang munculnya KKN.

Dari sisi psikologis, pengangkatan Sekdes menjadi PNS tentu akan menimbulkan kecemburuan sosial diantara perangkat desa yang lain, termasuk Kepala Desa. Hal ini akan berpengaruh pada harmonisasi kerja yang tidak efektif.

Dari sisi sosiologis, pengangkatan Sekdes menjadi PNS sedikit demi sedikit akan memperlemah posisi otonomi asli yang dimiliki masyarakat Desa, karena salah satu Aparat Desa sudah menjadi aparat Pemerintah Daerah, dan menjadi perpanjangan tangan pejabat Daerah.

Dari sisi politis, Sekdes berstatus PNS akan berperan lebih penting daripada Kepala Desa. Ditakutkan pula bahwa secara perlahan-lahan kewenangan Kades akan terkikis dan beralih menjadi kewenangan Sekdes. Dualisme kepemimpinan memang tidak akan menonjol, tetapi kekuasaan, legitimasi, dan kewenangan Kades akan merosot secara tajam.

Sedangkan dari sisi ekonomi, Sekdes berstatus PNS sudah pasti akan memperberat beban APBD, karena Sekdes PNS adalah PNS Daerah Kabupaten/Kota.

Klausul berubahnya status sekdes menjadi PNS menandai bergesernya struktur dari yang sifatnya tradisional menuju ke arah lebih modern. Sebelumnya, status desa yang informal identik dengan hubungan yang bersifat kekeluargaan antara perangkat desa dengan warganya. Hubungan tersebut tidak kaku dipisahkan oleh sekat yang formalistis.

Sekretaris desa merupakan jabatan yang sangat krusial di suatu desa, biasanya orang yang menjadi sekretaris desa adalah orang yang mempunyai pengalaman dan usia kerja yang cukup lama di pemerintahan desa. Diangkatnya



sekretaris desa menjadi PNS salah satunya bertujuan untuk memberikan apresiasi atas pengabdianya selama ini. Karena sekdes dianggap pejabat senior yang menguasai prosedur pekerjaan dan mengetahui seluk beluk pemerintahan desa, sebagai besar sekdes di seluruh kabupaten yang menjadi responden menganggap bahwa kinerja yang dilakukan Sekdes tidak banyak mempunyai pengaruh terhadap kinerja aparatur desa lainnya. Ini disebabkan oleh adanya distribusi pekerjaan yang tidak merata diantara kaur desa yang lain dengan sekretaris desa. Sementara itu secara kasuistis, beberapa sekdes menganggap bahwa kedudukan PNS adalah kedudukan yang sangat aman dalam pemerintahan desa, karena posisi dan gajinya yang tidak mungkin akan gampang dirubah oleh kepala desa. Sehingga terkadang urusan pemerintahan desa banyak diserahkan kepada kaur desa lainnya, dan kinerja sekdes menjadi kurang optimal.

Jadi menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Hubungan kerja Kepala Desa dengan Sekretaris Desa belum sesuai yang diharapkan amanah Undang-unndang, ternyata di lapangan masih sebagian besar desa belum ada perubahan yang signifikan tentang pelayanan, pembagunan, pemerintahan dan kemasyarakatan, bahkan kenyataan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil menjadikan kecemburuan perangkat desa lainnya.

### **C. Hubungan Kerja Kepala Desa dengan Sekretaris Desa Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014.**

Perencanaan yang diinginkan tanpa perlu takut di sensor ketat oleh sekretaris desa. Selain kewenangan berdasarkan hak asal-usul yang telah ada dan

kewenangan Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Syarat tersebut penting menjadi perhatian utama jika tidak ingin melihat kondisi desa bertambah malang nasibnya. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakasa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa. Konsekuensi dari pertambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah

kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia. Sterilisasi desa dari perangkat desa yang berasal dari pegawai negeri sipil menjadi momentum bagi pemerintah desa untuk mengembangkan otonominya sesuai berskala lokal desa, semua kewenangan tambahan yang ditugaskan oleh pemerintah daerah maupun pusat hanya mungkin dilaksanakan jika disertai oleh pembiayaan yang jelas.

Selama ini ada keluhan dari para kades bahwa sekdes ternyata lebih loyal pada camat daripada kades. Ini karena sekdes berstatus PNS yang diangkat beberapa tahun lalu ketika ada kebijakan sekdes otomatis bisa langsung diangkat PNS. Karena status sekdes yang PNS pula, kadang terjadi gesekan dengan kades yang bukan PNS.

Imbasnya, kinerja pemerintahan desa kadang tidak maksimal karena miskomunikasi. Yang dirugikan adalah masyarakat.

Disisi lain Sekretaris Desa dengan adanya Undang-undang 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagian besar Sekretaris Desa yang ada di Kecamatan Bener meminta segera ditarik/dimutasi dengan alasan :

1. Dengan adanya UU 6 tahun 2014 sekretaris desa bukan lagi Pegawai Negeri;
2. Sekretaris Desa sudah memenuhi masa kerja pns 6 tahun lebih berarti sudah bisa dipindah atau dimutasikan ;
3. Pekerjaan sekretaris desa sudah dirasakan jenuh, menginginkan suasana baru dan semangat baru ;

4. Aturan yang kunjung tiba yaitu Peraturan Pemerintah tentang Struktur organisasi Pemerintah Desa sebagaimana UU 6 Tahun 2014 belum ada sehingga sekdes harus bekerja maksimal padahal sudah bukan perangkat desa lagi ;
5. Perangkat desa lainnya hendak mengambil langkah kedudukan dan fungsi sekdes tidak berani karena masih ada sekdes pns berkantor ;

Bagi kepala desa menganggap bahwa sekreasaris desa menjadi penghalang untuk menentukan sikap kerja kepala desa karena :

1. Seorang Sekdes Pegawai Negeri tentu lebih mengutamakan pekerjaan yang diperintahkan camat yang memiliki hak pembinaan Pegawai negeri, menjadikan pekerjaan tidak bisa tepat waktu ;
2. Sampai saat ini APBDes sampai dengan bulan Juni 2015 Desa baru 13 Desa yang sudah jadi dan benar kemudian distorkan ke Kabupaten, yang mestinya awal Januari semua APBDesa sudah jadi ;
3. Aturan tentang mutasi sekdes belum ada sehingga pekerjaan administrasi tetap menjadi tugas sekdes yang kurang maksimal hasilnya ;
4. Sebagian besar Kepala Desa setuju segera adakan mutasi bagi Sekdes dan akan segera Kepala Desa mengadakan pemilihan/pengisian Sekretaris desa yang baru dan bukan pegawai negeri.
5. Pertimbangan lain bagi kepala desa yang tidak memiliki Sekdes PNS ternyata tidak ada pengaruh jalannya pekerjaan administrasi di desanya, bahkan ada yang malah lebih cepat dalam pelaporan-pelaporan, hal ini menjadi lebih

meyakinkan Kepala Desa memilih bahwa sekdes sebaiknya bukan pegawai negeri sipil.

Di dalam Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6 tahun 2014 disebutkan :

### **Pasal 61**

(1) Perangkat Desa terdiri atas:

- a. sekretariat Desa;
- b. pelaksana kewilayahan; dan
- c. pelaksana teknis.

(2) Perangkat Desa berkedudukan sebagai unsur pembantu Kepala Desa.

### **Pasal 62**

(1) Sekretariat Desa dipimpin oleh sekretaris Desa dibantu oleh unsur staf sekretariat yang bertugas membantu kepala Desa dalam bidang administrasi pemerintahan.

(2) Sekretariat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak terdiri atas 3 (tiga) bidang urusan.

(3) Ketentuan mengenai bidang urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.

Menurut ketentuan Pasal 155 : Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, sekretaris Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil tetap menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah masa peralihan berakhir dan sudah ada sekretaris desa definitive kemungkinan PNS yang saat ini menjabat sebagai Sekdes di beberapa desa, akan ditarik menjadi staf

di Kecamatan, atau dipindahkan ke instansi lain, sesuai kemampuan dan keahliannya, semua akan diatur oleh SKPD.

#### **D. Pengaruh Kinerja Perangkat Desa dalam Masa Transisi.**

PP Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pengangkatan Sekdes Menjadi PNS, yang ditindaklanjuti dengan keluarnya Permendagri 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.

Bagi Kepala Desa (Kades) dan 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 Kades dan perangkat Desa lainnya dan menyerahkan sepenuhnya pekerjaan administrasi kepada Sekdes.

Di lain pihak banyak anggapan yang menyatakan bahwa tanggung jawab dan beban tugas Sekdes jauh lebih berat dari tugas perangkat Desa lainnya dan bahkan dari Kades sendiri, karena urusan-urusan teknis cenderung diserahkan kepada Sekdes, sedangkan urusan yang sifatnya politis barulah menjadi tanggung jawab Kades.

Dari sisi psikologis, pengangkatan Sekdes menjadi PNS tentu akan menimbulkan kecemburuan sosial diantara perangkat desa yang lain, termasuk Kepala Desa. Hal ini akan berpengaruh pada harmonisasi kerja yang tidak efektif. Dari sisi sosiologis, pengangkatan Sekdes menjadi PNS sedikit demi sedikit akan

memperlemah posisi otonomi asli yang dimiliki masyarakat Desa, karena salah satu Aparat Desa sudah menjadi aparat Pemerintah Daerah, dan menjadi perpanjangan tangan pejabat Daerah. Dari sisi politis, Sekdes berstatus PNS akan berperan lebih penting daripada Kepala Desa. Ditakutkan pula bahwa secara perlahan-lahan kewenangan Kades akan terkikis dan beralih menjadi kewenangan Sekdes. Dualisme kepemimpinan memang tidak akan menonjol, tetapi kekuasaan, legitimasi, dan kewenangan Kades akan merosot secara tajam.

Saat ini Sekretaris desa berada di masa transisi yaitu dengan adanya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mengisyaratkan bahwa Sekretaris Desa bukan lagi dijabat oleh seorang Pegawai Negeri, seharusnya Sekretaris Desa saat inipun harus sudah dimutasi karena Undang-undang tersebut sudah berlaku.

Sehubungan Peraturan Pemerintah atau Peraturan lain sebagai tindak lanjut undang-undang nomor 6 tahun 2014 yang mengatur Struktur Organisasi Pemerintah Desa belum ada, maka sementara sambil menunggu kepastian regulasi, Pemerintah Daerah belum melakukan langkah-langkah untuk menarik Sekretaris Desa, mengingat pengangkatan sekdes menjadi PNS dengan aturan yang khusus tentu penarikan sekdes menunggu aturan khusus pula.

Kondisi di lapangan para Perangkat Desa lainnya termasuk Kepala Desa sebenarnya menghendaki segera ada kejelasan langkah dari Pemerintah sehingga administrasi tidak terbengkelai seperti ini.

Seperti berikut ini beberapa Desa yang belum memenuhi target administrasi pokok di desa yang harus dilaporkan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) maupun Kepala Bupati per 18 Juni 2015 antara lain sebagai berikut :

1. Desa Kedung Pucang

- Belum selesai Data base Desa yang merupakan data sebagai dasar mengetahui jumlah perangkat desa yang ada di desa, sebagai data awal untuk menghitung beaya pegawai dalam satu tahun dan dituangkan dalam RKPDes ( Rencana Kegiatan Pemerintah Desa ).
- Belum selesai membuat Rencana Alokasi Dana Desa yang memuat rencana pembangunan yang akan dilaksanakan di tahun ini.
- Belum selesai atau masih dalam proses pembuatan Rencana Anggaran Dana Desa merupakan Dana dari Pusat yang diperuntukkan pembangunan di desa tahun ini.
- Belum selesai pembuatan Rencana Kerja Pemerintah Desa tahun 2015 yang seharusnya menjadi dasar kegiatan kerja taun 2015.

2. Desa Kaliboto

- Rencana Alokaksi Dana Desa belum selesai
- Rencana Dana Desa dan penggunaannya belum selesai.
- Laporan Kegiatan Pertanggungjawaban kegiatan tahun 2014 belum selesai.
- Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Desa tahun 2014 yang harus dilaporkan kepada Bupati belum selesai ;



3. Desa Karangsari :

- RPJMDes belum selesai
- RAB ADD belum selesai
- RAB DD ( Rencana Anggaran Biaya Dana Desa ) belum selesai
- LKPJ maupun LPPD belum selesai.

( selanjutnya dapat dilihat dalam lampiran )

Jadi yang dimaksudkan dengan masa transisi adalah masa dimana Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sudah diberlakukan namun ketentuan tentang kedudukan sekdes belum ada tindak lanjut oleh Peraturan Permendagri, sehingga ada suasana yang tidak sehat apabila tidak segera diterbitkan.

Antara ada kecemburuan dan orang satu-satunya di desa yang menjadi pegawai negeri sipil, sehingga muncul keinginan dari sekdes mengajukan mutasi, demikian pula kepalam desa sebagian besar membenarkan perlunya segera ada langkah memutasikan Sekretaris desa, agar terjadi konflik yang berlarut-larut.

**E. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Hubungan Kerja Kepala Desa dengan Sekdes dalam Masa Transisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014.**

1. Faktor-faktor pendukungnya antara lain :

- a. Adanya kebutuhan pelayanan masyarakat yang tetap harus segera terlayani walaupun regulasi tentang status sekretaris desa belum terbit, sehingga kedudukan sekretaris desa PNS tetap dibutuhkan.

- b. Masih banyak dari perangkat desa yang belum mampu melaksanakan tugas-tugas administrasi sebagaimana ditangani oleh sekretaris desa.
  - c. Kepala desa masih kesulitan dalam menentukan pengganti sekretaris desa.
  - d. Adanya sekretaris desa PNS, maka kantor desa selalu terbuka dan siap melayani masyarakat di kantor desa.
  - e. Sekretaris desa bersedia melakukan pekerjaan administrasi desa sampai batas waktu penempatan baru atau mutasi ke SKPD lainya.
2. Faktor-faktor penghambat hubungan kerja Kepala Desa dengan Sekretaris Desa masa transisi antara lain :
- a. Belum adanya Permendagri atau juklak lainnya tentang struktur organisasi yang Pemerintah Desa sesuai dengan amanah Undang undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
  - b. Pengangkatan Sekdes menjadi PNS belum tentu akan memberikan perbaikan kepada sistem administrasi desa, contohnya kalau memang awalnya sekdes yang sebelumnya memiliki kemampuan administrasinya jelek maka setelah diangkat menjadi PNS pun, administrasinya tetap akan seperti semula.
  - c. Timbulnya kesenjangan sosial antara sekdes berstatus PNS dengan Kepala Desa dan aparat desa yang lain adalah sebuah konsekuensi yang tidak mungkin dihindari. Penyebab kesenjangan yang begitu nyata terlihat adalah tentang perbedaan insentif yang akan diterima sekdes berstatus PNS dengan aparat desa yang lain. Sekdes PNS akan menerima insentif

setiap bulan melalui sistem penggajian dan tunjangan, yang besarnya sudah dapat dipastikan. Sedangkan aparat desa yang lain tetap pada kondisi sebelumnya, menerima insentif yang besarnya tidak menentu.

- d. Akan timbulnya gejala atau tendensi yang mengindikasikan adanya keinginan pengangkatan perangkat desa menjadi PNS yang mungkin saja akan memuncak menjadi sebuah tuntutan. Apabila tidak disikapi segera oleh Pemerintah, kasus semacam itu dapat melahirkan tuntutan agar semua aparat desa juga diangkat menjadi PNS.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Hubungan kerja antara Kepala Desa dan Sekretaris desa belum bisa dikatakan berjalan sesuai dengan harapan amanah undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah karena bukan menjadikan menjaga desa menjadi lancar dalam pelayanan masyarakat desa dan terjamin asset desa dan arsip desa serta administrasi lainnya menjadi lancar, akan tetapi justru ada kecemburuan sosial sebagai akibat pengangkatan Sekretaris Desa menjadi pegawai negeri sipil.
2. Beberapa keterlambatan dalam berbagai laporan desa menjadi bukti nyata bahwa perlu ada langkah yang lebih baik ;
3. Terbitnya aturan baru Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 yang mengarah pada sekretaris Desa harus segera dimutasi, karena ada pasal yang mengatur tentang sekdes bukan lagi Pegawai Negeri Sipil, namun sampai saat ini belum ada petunjuk tentang Sekretaris Desa yang masih bekerja di desa dan belum ada petunjuk pengangkatan Sekdes baru, hal ini menjadi pekerjaan di desa sering terhambat.

#### **B. Saran**

1. Sebaiknya masa transisi seperti ini jangan terus berlarut-larut agar kepastian kerja kepala Desa dapat segera ada kepastian.

2. Sambil menunggu aturan ada sebainya Kepala desa beserta Sekretaris Desa berusaha untuk memberikan pelayanan yang terbaik buat masyarakat, berbagai tugas administrasi dikerjakan dengan sebaik-baiknya.
3. Kepala Desa tidak perlu ragu-ragu kepada sekdes agar ada koordinasi yang baik demi pembangunan, kemasyarakatan dan pemerintahan desa bisa tertib dan lancer, sambil menunggu aturan terbit.
4. Sekretaris Desa sebagai pegawai negeri seharusnya mempunyai tanggungjawab moral menyelesaikan tugas-tugas sekretaris desa tanpa terpengaruh dengan isu mutasi sekdes. Sebelum ada surat tugas untuk menempati tempat tugas baru berarti harus masih melakukan pekerjaan sebagai sekretaris desa dengan sebaik-baiknya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka pelajar, cetakan ke 9 Yogyakarta 2012.
- Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pmemrintahan*, Prena media group, cetakan ke 1, Jakarta, 2014.
- Arif Satria, *Menuju Desa 2030*, Percetakan Pohon cahaya, cetakan ke 1, Yogyakarta 2011.
- BN Marbun, *Otonomi Daerah Perkembangan Otda, sejak zaman Kolonial sampai saat ini*, Edisi revisi, Pustaka sinar harapan, Jakarta 2010.
- Christine, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika offset, cetakan ketiga, Jakarta 2008.
- H. Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pememrintah Desa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, cetakan 1, 2010.
- H. Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pusat pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Pustaka Pelajar offset, cetakan ke 9, yogyakarta 2012.
- Hanif Nurcholish, *Teori dan praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta 2005.
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar grafika, cetakan ke 2, Jakarta 2008.
- Kansil, *Pemerintahan di Indonesia*, Sinar Grafika, cetakan ke 3, 2008.
- M, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah*, Pustaka pelajar, cetakan ke 9, Yogyakarta 2012.
- Marbun, *Otonomi Daerah 1945 – 2010 Proses dan Realita*, Pustaka sinar harapan, cetakan ke 2 , th 2010.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, UII Press 2006.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pememrintahan Daerah*, Nusa media, cetakan ke 3, Bandung, 2012.

Sadu Wasistiono, *Memahami asas tugas pembantuan pandangan legalistic, teoritik dan implementatif*, Focus media, Bandung 2006.

Sarundajang, *Babak baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta 2005

Siswanto Sunarno, *Hukum Pmerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika cetakan kelima, Jakarta 2014.

Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan ke 3, th. 2014.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Undang-Undang Nomr 32 Tahun 2004 tentang Daerah

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Peraturan Desa tentang APBDes Desa Kalijambe Kecamatan Bener.
2. Peraturan Desa tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Kedung Pucang.
3. LPPD ( Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.).
4. Data Base Perangkat Desa se-Kecamatan Bener.
5. LKPJ (Laporan Pertanggungjawaban Kepala Desa )
6. Rekapitulasi Hasil Kerja/Kegiatan yang dilaksanakan terkait dengan tupoksi sekdes.