

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pemerintah, *“Mereka bertindak sebagai pelayan publik yakni suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan Perundang-Undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.”*¹ Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah berpedoman pada segenap peraturan Perundang-Undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk peraturan. Hal ini dikarenakan Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang berciri-ciri sebagai berikut :

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.²

Tipe negara hukum dipilih oleh para pendiri bangsa sebab dirasa paling sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang menjunjung rasa saling menghargai.

Negara hukum menghendaki segala tindakan yang berdasarkan peraturan hukum yang sah, salah satunya kebijakan otonomi daerah yang diatur dalam peraturan Perundang-Undangan yang mengalami beberapa kali perubahan hingga Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya

¹ Sirajuddin, dkk., *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Pres, 2012. hlm. 12.

² Nikmatul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta, Rajawali Pres, 2011. hlm. 93.

disebut Undang-Undang Pemerintah Daerah) yang kini diberlakukan. *“Adapun otonomi daerah maksudnya hak, kewajiban dan wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”*³ Adapun daerah otonom maksudnya 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diundangkannya peraturan ini merupakan jalan bagi pemerintah daerah memaksimalkan perkembangan pembangunan daerahnya sesuai sektor dan potensi yang dimiliki.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab XVIII Pasal 371 diatur mengenai Desa yang kewenangan lebih lanjutnya diatur dalam peraturan Perundang-Undangan. *“Karena dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.”*⁴ Amanah urgensi pengaturan mengenai desa diatur secara tersirat dalam konstitusi negara Indonesia Pasal 18B karena desa merupakan titik dasar pembangunan bangsa Indonesia yang wilayahnya terdiri dari kurang lebih 74.754 desa.

³ Lihat pasal 1 angka 6 Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Lihat konsideran huruf B Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Desa

Kesadaran akan pentingnya pengaturan mengenai desa kemudian melatar belakangi diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. *“Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”*⁵ Adapun penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya dilaksanakan oleh pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Perangkat desa terdiri atas :

- a. *Sekretariat Desa;*
- b. *Pelaksana Kewilayahan; dan*
- c. *Pelaksana Teknis.*⁶

Perangkat desa yang diamanahkan Undang-Undang tersebut bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya berupa :

1. Penyelenggaraan pemerintahan desa;
2. Melaksanakan pembangunan desa;
3. Pembinaan kemasyarakatan desa; dan
4. Pemberdayaan masyarakat desa.

Kepala desa sebagai penanggung jawab sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia memiliki tugas berhadapan secara

⁵ Lihat pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

⁶ Lihat pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

langsung dengan masyarakat dalam menyampaikan dan melaksanakan tugas-tugas baik yang diberikan oleh pemerintah di atasnya maupun dalam melaksanakan tugas yang diambil dari kesepakatan desa sendiri. Karenanya tugas pembantuan yang diberikan kepada perangkat desa sama beratnya dengan tugas kepala desa sehingga keberadaan serta kemampuan perangkat desa cukup mempengaruhi kinerja pemerintahan desa. Terlebih kepada sekretariat desa yang dipimpin oleh seorang sekretaris desa. Perangkat sekretaris desa yang dinggap sebagai wakil kepala desa sebagaimana tersirat dalam pasal 45 Undang-Undang Desa yang berbunyi : *“Dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 dan pasal 42 sekretaris desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”*.

Pentingnya peran sekretaris desa dalam pemerintahan desa disebabkan tugas pokok sekretaris sendiri adalah tulis menulis, mengurus berbagai kebutuhan organisasi, membantu kepala dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. *“Adapun sekretaris desa adalah perangkat desa yang bertugas membantu kepala desa dalam bidang tertib administrasi pemerintahan serta pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.”*⁷ Dapat dikatakan bahwa sekretaris desa merupakan orang kedua terpenting setelah kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai salah satu lembaga pelayanan publik ditingkat desa.

⁷ Munif Rochmawanto, *“Sekretaris Desa dalam Pemerintahan Desa”*, Jurnal Dinamika Hukum Vol 8. Januari 2008, Purwokerto, hlm.14.

Penyelenggaraan pemerintahan desa membutuhkan keterlibatan semua pihak, terlebih para perangkat desanya. Akan tetapi di beberapa wilayah masih banyak ditemui kekosongan perangkat desa. Beritabojogoro.com merupakan salah satu sumber berita online pada jum'at 17 Maret 2017 menyebutkan bahwa di wilayah Kabupaten Bojonegoro Jawa Timur terdapat 670 kekosongan perangkat desa yang disebabkan hal-hal tertentu. Salah satu desa yang mengalami kekosongan perangkat sekretaris desa adalah desa Glagahwangi Kecamatan Sugihwaras Kabupaten Bojonegoro. Desa ini terletak kurang lebih 25 KM dari pusat Kabupaten Bojonegoro. Desa Glagahwangi telah memasuki periode ke VIII kepala desa beserta perangkatnya. Pada periode kepala desa ke VII terjadi sebuah kasus penyelewengan uang masyarakat yang dilakukan oleh sekretaris desa setempat sehingga menyebabkan pemberhentian perangkat sekretaris desa tersebut. Hingga memasuki periode kepala desa ke VIII jabatan sekretaris desa belum mendapatkan pengganti yang tetap. Padahal dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa (selanjutnya disebut Permendagri Nomor 83 tahun 2015) Pasal 4 ayat (1) huruf C menyebutkan : *“Pelaksanaan penjaringan dan penyaringan calon perangkat desa dilaksanakan paling lama 2 (dua) bulan setelah jabatan perangkat desa kosong atau diberhentikan.”* Kekosongan sekretaris desa Glagahwangi sudah terjadi sebelum periode kepala desa ke VIII yang dilantik pada tahun 2013, hal ini berarti selama lebih dari 7 (tujuh) tahun telah terjadi kekosongan jabatan sekretaris desa yang keberadaannya mempengaruhi pemerintahan desa.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berkaitan dengan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut :

- 1.2.1 Mengapa perlu adanya pengaturan mengenai sekretaris desa dalam peraturan Perundang-Undangan Indonesia ?
- 1.2.2 Apa akibat hukum kekosongan sekretaris desa dalam Pemerintahan Desa Glagahwangi Kecamatan Sugihwaras Kabupaten Bojonegoro ?

1.3. TUJUAN

Adapun tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah :

- 1.3.1 Untuk memperoleh kejelasan tentang pentingnya pengaturan mengenai sekretaris desa dalam peraturan Perundang-Undangan Indonesia.
- 1.3.2 Untuk memperoleh kejelasan akibat hukum kekosongan sekretaris desa dalam pemerintahan Desa Glagahwangi Kecamatan Sugihwaras Kabupaten Bojonegoro.

1.4. KEGUNAAN

Penelitian yang akan dilakukan ini memiliki dua kegunaan yakni secara teoritis dan secara praktis sebagai berikut :

- 1.4.1 Secara teoritis penelitian ini bertujuan untuk menambah serta memperoleh pengetahuan dalam Hukum Tata Negara khususnya tentang pentingnya keberadaan sekretaris desa, serta akibat hukum kekosongan sekretaris desa.
- 1.4.2 Adapun kegunaan secara praktis penelitian ini adalah sebagai salah satu solusi atau rekomendasi kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap kasus yang serupa serta sebagai bahan kajian untuk memperbaiki

implementasi peraturan Perundang-Undangan dalam bidang kekosongan sekretaris desa.

1.5 KEASLIAN

Keaslian penelitian ini didasarkan pada perbandingan dengan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, adapun penelitian yang menjadi pembanding adalah sebagai berikut :

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Pembahasan
1.	Ruse Bianto, Universitas Muria Kudus, Tahun 2014.	Penilaian Sekretaris Desa oleh Kasi Tata Pemerintahan Kecamatan Berbasis Sasaran Kerja Pegawai (SKP) di Kecamatan Tlogowungu Kabupaten Pati	Berisi tentang penyusunan SKP oleh Sekdes serta hambatannya yang pada umumnya tidak memperhatikan PP. No 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
2.	Sri Purnama Sari, Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2014.	Kinerja Sekdes PNS di Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali (Kajian di Desa Cepoksawit dan Desa Gombang)	Membahas tentang kinerja Sekdes yang berstatus PNS dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya yang masih kurang maksimal meskipun telah diangkat menjadi PNS.

Pembeda dengan penelitian ini adalah kekosongan sekretaris desa serta akibat hukum yang terjadi dalam pemerintahan desa terkait.

1.6 METODE PENELITIAN

Penelitian Hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum

yang dihadapi.⁸ Adapun metode adalah suatu cara yang teratur dan terpicik dengan baik-baik untuk mencapai tujuan tertentu.⁹

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Hukum Normatif yakni penelitian berupa inventarisasi Perundang-Undangan yang berlaku, berupaya mencari asas-asas atau dasar falsafah dari Perundang-Undangan tersebut, atau penelitian yang berupa usaha penemuan hukum yang sesuai dengan suatu kasus tertentu.¹⁰ Yang dalam hal ini mengenai keberadaan sekretaris desa dalam pemerintahan desa.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan diartikan sebagai usaha dalam rangka aktifitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan objek yang diteliti untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2010. hlm. 35.

⁹ Salim & Erlies Septiana N., *Penerapan Teori Hukum pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2014, hlm.8.

¹⁰ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Madar Maju, 2008, hlm.86.

¹¹ Salim & Elies Septiana N. *Loc.Cit.*, hlm. 93.

Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku.¹² Dalam penelitian normatif bahan hukum terdiri dari :

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat.¹³ Dalam hal ini bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2015 tentang Administrasi Pemerintahan;
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

¹² Salim dan Erlies Septiana N, *Loc.Cit.*, hlm. 16

¹³ *ibid.*

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 tahun 2015 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa;
8. Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 10 Tahun 2016 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa;
10. Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 26 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa;
11. Peraturan Desa Glagahwangi Nomor 3 Tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa Desa Glagahwangi Kecamatan Sugihwaras Kabupaten Bojonegoro.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Seperti misalnya Naskah

Akademis, Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian ahli hukum, dan lain-lain.¹⁴

1.6.4 Analisa Bahan Hukum

Berdasarkan pada pengumpulan bahan hukum diatas, adapun analisis bahan hukum yang dalam penelitian ini adalah :

1. Peraturan Perundang-undnagan terkait dapat memberikan telaah dan kajian seputar prinsip-prinsip dasar hukum tentang pengertian dan pengaturan yang terkait dengan isu hukum dalam penelitian ini.
2. Buku-buku yang menjadi tinjauan hukum yang berhubungan dengan isu hukum.
3. Penelusuran melalui internet yang memberikan tambahan referensi terkait isu hukum dalam penelitian.

Sesuai dengan sifat penelitian hukum normatif maka dalam penelitian ini, analisa terhadap bahan hukum yang berhasil dikumpulkan secara preskripsi analisis.¹⁵ Dalam penelitian ini digunakan analisis preskriptif guna menjawab isu hukum.

¹⁴ *ibid*

¹⁵ *ibid*, hlm. 206