

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sekretaris Desa merupakan salah satu perangkat desa yang membantu tugas Kepala Desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa. Kepala Desa pada umumnya memiliki penulis (*Carik, jurutulis*) disampingnya.¹ Pada masyarakat Jawa umumnya mengenal Sekretaris Desa dengan istilah Carik, namun khusus masyarakat di Madura untuk menyebut perangkat desa yang menjabat sebagai Sekretaris Desa lebih sering disebut dengan Carek.

Sebelumnya dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia pada Pasal 28 ayat 1 Sekretaris Desa dijelaskan sebagai *Panitera Desapraja yang memiliki tugas sebagai pegawai desa yang memimpin penyelenggaraan tata usaha Desapraja dan tata usaha Kepala Desapraja yang dipimpin langsung oleh Kepala desapraja.*

Peraturan tersebut dinyatakan tidak berlaku setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Sekretaris Desa yang dikenal sebelumnya dengan Panitera Desapraja, kemudian pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa diistilahkan sebagai Sekretaris Desa,

¹ Mr. B. Ter Haar Bzn diterjemahkan oleh Soebakti Poesponoto, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1980), hlm. 59

karena memiliki kesamaan tugas dan fungsinya yang dimiliki Panitera Desapraja sebagai Pembantu Kepala Desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan.

Pada perkembangannya penggunaan istilah Sekretaris Desa yang kemudian sering digunakan, seperti pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dalam Pasal 202 ayat 3 yaitu: *Sekretaris desa di isi dari Pegawai Negeri Sipil*, kemudian pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa pada Pasal 12 ayat 2 yaitu: *Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya*, dan terakhir dijelaskan pada Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil yaitu: *Sekretaris Desa adalah Perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang tertib administrasi pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan dan pemberdayaan masyarakat*.

Pada proses pengangkatan Sekretaris Desa memiliki perbedaan dengan perangkat desa lainnya, karena pada Pasal 25 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan bahwa: *Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/ Walikota*. Sedangkan untuk pengangkatan perangkat desa lainnya ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa seperti yang telah tercantum dalam Pasal 26 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Pengangkatan Sekretaris Desa diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 2 yaitu: *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. Artinya sampai dengan 15 oktober 2004 seluruh perangkat desa yang sah diangkat menjadi Sekretaris Desa oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati/ Walikota, Kemudian diangkat secara langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil tanpa menjadi calon Pegawai Negeri Sipil pada umumnya seperti proses menjadi Pegawai Negeri Sipil.*

Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya dapat memberikan harapan untuk Pemerintahan Desa untuk meningkatkan kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Karena dengan diangkatnya Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil diharapkan menjadi jembatan penghubung antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Desa. Sehingga terjalin suatu komunikasi yang saling berkelanjutan dan terbentuk keseimbangan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa.

Perbedaan pada tahap pengangkatan Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya berdampak sebaliknya, yaitu berpotensi menimbulkan konflik dan kecemburuan sosial dengan perangkat desa lainnya. Sekretaris Desa yang diangkat langsung oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati/ Walikota dan Perangkat desa lainnya yang diangkat dengan Keputusan Kepala Desa, secara tidak langsung

berdampak pada pola hubungan kerja yang dimiliki Sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya kepada Kepala Desa. Terlebih posisi Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.² Masalah perbedaan pengangkatan pada Sekretaris Desa dengan perangkat desa lainnya berdampak pada eksistensi dari peran Sekretaris Desa sebagai pembantu Kepala Desa atautkah Sekretaris Desa sebagai Pembantu Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.

Untuk ketentuan pertanggungjawaban Sekretaris Desa memiliki kewajiban yang sama. Sekretaris Desa memiliki kewajiban mempertanggungjawabkan tugasnya sebagai perangkat desa kepada Kepala Desa sebagai Kepala Pemerintahan Desa. Kemudian Sekretaris Desa memiliki kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya sebagai Pegawai Negeri Sipil kepada Bupati/ Walikota sebagai Pembina Pegawai Negeri Sipil di Daerah. Namun, dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil masih disertai dengan berbagai kritikan terkait tidak jelasnya arah proses pertanggungjawaban Sekretaris Desa yang memiliki jabatan ganda sebagai perangkat desa maupun Sekretaris Desa sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Berbanding terbalik dengan ketentuan Pasal 11 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyebutkan bahwa : *Seorang Pegawai Negara yang diangkat menjadi Pejabat Negara, di bebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa*

² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, (Jakarta: Rajawali Pers ,2011), hlm.170

kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri. Namun dalam kasus Sekretaris Desa berbeda yaitu, setelah Sekretaris Desa diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil, Sekretaris Desa juga masih aktif sebagai Sekretaris Desa. Sehingga tidak ada salah satu jabatan yang dibebaskan tugas. artinya Sekretaris Desa tetap sebagai aktif sebagai Sekretaris Desa dan juga aktif sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Seharusnya ada kajian yang lebih jelas terhadap adanya kebijakan pemerintah untuk mengangkat Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil supaya jelas eksistensi kedudukan dan arah pertanggungjawaban Sekretaris Desa.

Karena dengan diangkatnya Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil bukan hanya memiliki dampak positif saja, melainkan memiliki dampak negatif juga dalam pelaksanaannya. Sehingga perlu dilakukannya kajian secara menyeluruh terhadap permasalahan terhadap Sekretaris Desa supaya didapatkan solusi untuk menjawab permasalahan dari dampak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka dapat ditarik pokok permasalahan yaitu sebagai berikut :

- 1.2.1 Bagaimana pertanggungjawaban Sekretaris Desa sebelum diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil ?
- 1.2.2 Bagaimana pertanggungjawaban Sekretaris Desa setelah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil ?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Mengetahui proses pertanggungjawaban Sekretaris Desa sebelum diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.
- 1.3.2 Mengetahui proses pertanggungjawaban Sekretaris Desa sesudah diangkat menjadi menjadi Pegawai Negeri Sipil.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Memberikan pemahaman mengenai perkembangan peraturan proses pertanggungjawaban Sekretaris Desa dalam perundangan-undangan di Indonesia.
- b. Memberikan pemahaman terhadap proses pertanggung jawaban Sekretaris Desa yang diatur dalam peraturan yang berbeda. Namun memiliki kesamaan mengatur tentang Sekretaris Desa sebagai perangkat desa dan Pegawai Negeri Sipil.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan penjelasan mengenai Pertanggungjawaban Sekretaris Desa dalam melaksanakan tugasnya menjadi perangkat desa maupun menjadi Pegawai Negeri Sipil dengan merujuk pada peraturan yang mengatur mengenai Sekretaris Desa.
- b. Dapat memberikan penjelasan tentang jawaban terhadap masalah proses pertanggungjawaban Sekretaris Desa setelah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Desa.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam perundang-undangan (*law in books*).³ Jenis penelitian hukum normatif dipilih karena peraturan yang mengatur tentang Sekretaris Desa belum mengatur secara tegas mengenai pertanggungjawaban Sekretaris Desa sebagai perangkat desa yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Terdapat perbedaan pada pola pengaturan pertanggungjawaban pengaturan Sekretaris Desa setelah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2004,), hlm.118

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dilakukan dalam penulisan ini adalah pendekatan Normatif dengan menggali nilai-nilai hukum yang tercantum pada peraturan Perundang-undangan atau pendekatan Perundang-undangan (*Statute Aproach*).⁴ Sebagai penunjang pendekatan Perundang-undangan, digunakan pula pendekatan konsep (*Concept Aproach*).

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini. Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi yaitu:

- a. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, risalah dalam pembuatan perundang-undangan.⁵ Dalam penelitian ini merujuk pada beberapa undang-undang sebagai bahan hukum primer yaitu:
 - 1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125).
 - 2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169).
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158).

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Persada Media, 2005), hlm.96

⁵ *Ibid.* hlm 141

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 94).
 - 5) Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 5 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan dan atau Pengangkatan Perangkat Desa. (Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2000 Nomor 5/C).
 - 6) Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. (Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2007 Nomor 1/E).
- b. Bahan Hukum Sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi, seperti buku-buku teks, kamus-kamus hukum jurnal.⁶

1.6 Pertanggung Jawaban Penelitian

Dalam penelitian ini terdiri atas empat bab, dimana setiap bab tersusun menjadi beberapa sub bab hal ini digunakan untuk lebih menjelaskan tentang ruang lingkup penelitian yang dilakukan secara menyeluruh atau komperhensif, sehingga pertanggung jawaban sistimatika dalam penelitian ini sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan: Berisi latar belakang penulisan penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat dalam penelitian, metode yang digunakan dalam penelitian dan sistimatika pertanggung jawaban dari penulisan penelitian ini.

⁶ *Ibid*

Bab II Tinjauan Umum Tentang Pertanggungjawaban Sekretaris Desa Sebagai Perangkat Desa Dan Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemerintahan Desa :

Berisi tentang Penjelasan Pertanggungjawaban Sekretaris Desa dalam Pemerintahan Desa, kedudukan Sekretaris Desa Pemerintah Desa, sebagai Perangkat Desa dan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Bab III Pertanggung Jawaban Sekretaris Desa sebagai Sekretaris Desa dan Pegawai Negeri Sipil: Berisi tentang pertanggungjawaban hukum Sekretaris Desa dan proses pertanggungjawaban Sekretaris Desa sebelum dan setelah Sekretaris Desa diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan perundang-undangan yang mengatur tentang Sekretaris Desa.

Bab IV Penutup: Berisi tentang kesimpulan yang dapat penulisan berikan setelah membahas semua permasalahan yang terdapat dalam penulisan penelitian ini dan memberikan solusi yang dituliskan dalam bagian saran dalam penulisan penelitian ini.