

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang dihormati dan dihargai dalam sistem pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini mengandung makna bahwa desa memiliki otonomi tersendiri dan dengan adanya otonomi tersebut memungkinkan desa diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tertentu. Dalam rangka mengatur dan menjalankan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa maka diperlukan adanya pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah desa yang dapat menjamin terlaksananya kegiatan pemerintah desa tersebut.

Desa mulai terpecah oleh kehidupan administrasi pemerintah yang banyak mengenalkan proses prosedur administrasi yang lebih formal daripada informalitas sebagai ciri masyarakat adat agraris. Aspek politik telah mengintervensi kehidupan masyarakat desa. Kehidupan masyarakat desa yang informal, agraris dan mulai melestarikan adat istiadat kini mulai tergusur oleh kehidupan seragam administrasi pemerintah. Padahal selama ini kita mengenal desa di Indonesia sebagai kebulatan tatanan masyarakat pertanian yang rukun yang anggota masyarakatnya masih menunjukkan tatanan hubungan primer

dimungkinkan tatap mukanya lebih menonjol daripada tatanan masyarakat administratif formal. Desa diatur dalam tatanan tradisional yang melembagakan konvensi adat istiadat yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat desa. Adat istiadat ini menghargai suatu anggotanya secara seimbang, sejajar dan tidak menonjolkan pertentangan. Keserasian dan keharmonisan ini tumbuh sesuai dengan karakteristik lingkungan kultur yang berbeda-beda.

Dalam sebuah desa dikenal adanya pamong desa yaitu para petugas yang menyelenggarakan pemerintahan desa mereka itu terdiri dari kepala desa, sekretaris desa, dan lain-lain sebutannya tergantung di daerah mana mereka bekerja.¹ Suatu Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yakni lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga masyarakat ditetapkan dengan peraturan desa. Salah satu fungsi lembaga masyarakat adalah sebagai penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Hubungan kerja lembaga kemasyarakatan dengan pemerintah desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa atau bagian desa yang bersandingan atau pemekaran dari suatu desa menjadi dua desa atau lebih atau pembentukan desa diluar desa yang telah ada. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama BPD dengan

¹ Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, hlm. 39

memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi kelurahan, lurah dan sekretaris desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat.²

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah meletakkan desa sebagai suatu bentuk pemerintahan dibawah administrasi pemerintahan kabupaten atau kota. Dalam pasal 200 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa:

Dalam pemerintahan daerah kabupaten atau kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa.

Dengan demikian proses, prosedur formal pemerintahan berlaku dalam tatanan masyarakat desa, sebagai kelanjutan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang ada sebelumnya. Maka timbullah keinginan menjadikan perangkat desa diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, yang dahulunya dilakukan oleh sukarela oleh anggota masyarakat desa. Dan bersamaan dengan perkembangan pemikiran masyarakat, maka muncullah pemikiran untuk mewujudkan kesejahteraan bagi Sekretaris Desa di berbagai daerah, yaitu dengan mengajukan permohonan ke pusat untuk menjadikan formasi Sekretaris Desa diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, dengan harapan dalam pelaksanaan tugas Sekretaris Desa sebagai ujung tombak data administrasi pemerintahan desa tidak akan terpengaruh oleh pergantian

² <http://Indonesia.wikipedia.org/wiki/Desa>

formasi Kepala Desa, sehingga dalam pelaksanaan tugas pemerintahannya Sekretaris Desa dapat melaksanakannya secara maksimal.

Timbulnya keinginan untuk menjadikan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri sipil ini membuktikan bahwa kedudukan Pegawai Negeri di Indonesia sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat semakin penting keberadaannya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Pegawai Negeri merupakan tulang punggung pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan nasionalnya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Usaha dalam rangka mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadapan modern, demokratis, makmur dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur Aparatur Negara yang bertugas sebagai pelayan masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan undang-undang Dasar 1945, maka pemerintah lebih perlu meningkatkan hubungan fungsional kerja antara pegawai negeri baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

huruf a terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Seperti yang kita ketahui berhasilnya suatu tatanan administrasi suatu pemerintahan berasal dari aspek yang paling bawah. Jawaban pemerintah atas permintaan Sekretaris Desa tersebut diwujudkan dalam sebuah Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Desa Dalam Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan tanggal 30 Juli 2007. Dan pelaksanaan pengangkatan Sekretaris Desa ini akan dilakukan mulai disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 sampai akhir 2009. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 ini berisikan tentang tata cara dan persyaratan dalam pengangkatan sekretaris desa menjadi seorang Pegawai Negeri Sipil.

Tata cara dan pelaksanaan diatur dalam tiap-tiap pasal yang ada dalam Peraturan Pemerintah ini. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Sekretaris Desa diisi oleh Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Akan tetapi jabatan Sekretaris Desa itu dapat diisi oleh Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Dengan demikian pengisiannya bisa saja diartikan diambilkan dari Pegawai Negeri yang sudah ada di pemerintahan Kabupaten atau Kota. Sekretaris Desa yang selama ini ada yang belum menjabat sebagai Pegawai Negeri Sipil diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan per Undang-Undangan yang ada. Dengan peraturan tersebut maka sekretaris desa yang belum menjabat sebagai Pegawai Negeri Sipil akan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Kestimewaan dalam peraturan ini adalah Sekretaris Desa yang dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil nantinya akan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) langsung tanpa melewati proses Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Jika nanti Sekretaris Desa tersebut akhirnya benar-benar diterima dan diangkat sebagai Pegawai Negeri sipil, maka mereka akan mendapatkan golongan II A. Golongan ini berlaku bagi setiap Sekretaris Desa dengan latar belakang pendidikan SLTA ataupun sarjana, karena peraturan ini mengatur pengangkatan Sekretaris Desa menggunakan latar belakang SLTA. Selanjutnya dalam peraturan ini Sekretaris Desa yang tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil Selain ketentuan tersebut selanjutnya. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa Sekretaris Desa yang tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sampai akhir waktu pelaksanaan ini maka Sekretaris Desa tersebut akan diberhentikan dan diberikan pesangon berdasarkan masa kerja yang dihitung satu tahun sampai dengan dua puluh tahun, untuk masa kerja diatas dua puluh tahun tetap dihitung masa kerja dua puluh tahun, dengan ketentuan nominal satu sampai dua puluh juta rupiah (Rp1.000.000.00 – Rp20.000.000.00).

Pelaksanaan peraturan ini telah dilaksanakan oleh semua daerah sejak berlakunya peraturan ini yaitu pada tahun 2007. Dengan adanya persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan tersebut maka dalam pelaksanaan peraturan ini banyak para Sekretaris Desa yang tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Dampak seperti ini juga terjadi di Kabupaten Temanggung. Kabupaten Temanggung merupakan sebuah kota kecil diProvinsi Jawa Tengah, yang lebih

dikenal hasil pertanian tembakau. Kabupaten Temanggung terdiri dari 20 Kecamatan dan 267 desa. Menurut daftar normatif Sekretaris Desa di Kabupaten Temanggung sendiri terdapat 169 Sekretaris Desa yang dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, 71 Sekretaris Desa yang tidak Dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, dan 27 Desa yang formasi Sekretaris desanya Kosong. Pelaksanaan peraturan ini Pemerintah Kabupaten Temanggung melaksanakannya dengan 3 tahap yang dimulai pada bulan juli 2007 sampai dengan tahun 2009. Dalam pelaksanaan peraturan ini ditanggapi positif oleh para Sekretaris Desa di Kabupaten Temanggung, dikarenakan menurut mereka adanya peraturan ini para Sekretaris Desa tersebut merasa mendapat perhatian oleh pemerintah dan mendapatkan jaminan pengasilan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

Kranggan, merupakan suatu Kecamatan di Kabupaten Temanggung yang memiliki 12 Desa dan 1 Kelurahan. Kenapa penulis mengambil salah satu contoh di Kecamatan Kranggan? di Kecamatan Kranggan ini merupakan salah satu daerah Kecamatan di Kabupaten Temanggung yang sudah melaksanakan peraturan pemerintah ini. Dalam pelaksanaannya tidak semua Sekretaris Desa yang dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil salah satunya dikarenakan batasan umur. Dalam pelaksanaan peraturan ini dari 12 Desa di Kecamatan Kranggan terdapat 9 Sekretaris Desa yang dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil tetapi terdapat 1 Sekretaris Desa yang meninggal dunia pada bulan 1 januari 2008 yang menyebabkan Sekretaris Desa tersebut Batal menjadi Pegawai Negeri Sipil, sehingga hanya 8 Sekretaris Desa yang dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Dan terdapat 4 Sekretaris Desa yang dan 2 Sekretaris Desa yang

tidak dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Dengan demikian ciri Desa sebagai suatu kebulatan masyarakat hukum yang melaksanakan adat kebiasaan Desa secara tradisional pelan-pelan atau secara drastis sekarang berubah menjadi hirarki birokrasi pemerintah yang menjalankan aturan pemerintah moderen. Walaupun dalam Undang-Undang tersebut masih tersurat adanya pengakuan terhadap adat istiadat yang ada. Akan tetapi hal seperti Peraturan Pemerintah seperti ini sangat perlu dilakukan untuk mengimbangi jaman yang lebih maju ini. Sehingga dapat mengikuti perkembangan jaman yang dapat dikatakan jaman modern, era globalisasi. Sehingga terwujud tujuan nasional bangsa Indonesia, seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-undang dasar 1945.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pengangkatan sekretaris Desa menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung ?
2. Hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung ?
3. Upaya Yang Dilakukan Untuk Mengatasi Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengangkatan sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, terutama Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Memberikan tambahan pengetahuan dan saran terhadap Perangkat Desa khususnya kepada Sekretaris Desa dan Kepala Desa di Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung.