

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan suatu habitat dari komunitas masyarakat tertentu yang membentuk suatu kehidupan bersama. Semenjak pemerintahan Orde Baru yang banyak mengenalkan tatanan pemerintahan yang dikendalikan dari pemerintah nasional atau pusat, maka desa diatur seragam untuk seluruh nusantara ini. Akibat dari itu keheningan 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 ma

Adat istiadat ini merupakan...

dan tidak menonjolkan pertentangan. Keserasian dan keharmonisan ini tumbuh sesuai dengan karakteristik lingkungan kultur yang berbeda-beda.

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

Lembaga kemasyarakatan dapat dibentuk dalam sebuah desa 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 penampung 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 memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang

¹ Sudibyo Triatmodjo, 1983, *Hukum Kepegawaian Mengena dan Keantikan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 2

berubah menjadi kelurahan, lurah dan 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. Dengan demikian proses, prosedur formal pemerintahan berlaku dalam tatanan masyarakat desa, sebagai kelanjutan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang ada sebelumnya. Maka timbulah keinginan menjadikan perangkat desa diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, yang dahulunya dilakukan oleh sukarela oleh anggota masyarakat desa.

Kehidupan masyarakat primer telah berubah menjadi masyarakat formal dan rasional yang semuanya ditandai dengan ciri kerja yang prosedural dan individual. Warna-warna desa yang ijo royo-royo berubah menjadi warna-warni bendera partai politik. Mondar-mandir seragam pegawai pemerintah memberikan pengarahan dan petunjuk, berseliweran selebaran pemerintahan memberi perhatian akan berbagai macam penyakit yang dewasa ini tumbuh berkembang. Hal inilah yang menunjukkan warna-warni sekarang ini.³ Dan untuk mewujudkan pelayanan publik yang prima pemerintah mengambil beberapa langkah strategis. Salah satunya yaitu pengangkatan Sekretaris Desa menjadi:

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

³ <http://www.kemendagri.go.id/kemendagri-pptk/0500/02/kemendagri-pptk>

Pegawai Negeri Sipil. Hal ini dilakukan oleh pemerintah karena di desa merupakan ujung tombak data pemerintahan. Untuk itu muncullah suatu pemikiran agar yang menjadi sekretaris desa adalah Pejabat Negeri Sipil, karena dengan status sebagai pegawai negeri maka tugas pelayanan administrasi ditingkat desa tidak akan terpengaruh oleh pergantian kepala desa.

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, mensejahterakan 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, diperl-

Negeri yang merupakan unsur Aparatur Negara yang ha

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.

Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil telah diatur dalam 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 telah memberi jawaban atas segala pertanyaan dan penantian dari para Sekretaris Desa selama ini. 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. Sekretaris Desa yang selama ini ada yang belum diangkat

sesuai dengan peraturan perundangan yang ada. Dengan peraturan tersebut maka Sekretaris Desa yang belum menjabat sebagai Pegawai Negeri Sipil akan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. 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.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kelihatannya meletakkan desa sebagai bentuk pemerintahan yang berada di bawah 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.

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 terdapat adanya penerapan terhadap adat

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pengangkatan sekretaris desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Banguntapan?
2. Apa hambatan pelaksanaan dalam pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Banguntapan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Banguntapan.
2. Untuk mengetahui hambatan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

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

2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbang saran terhadap para Aparatur Pemerintahan Desa khususnya para Sekretaris Desa di Kecamatan Banguntapan.

E. Tinjauan Pustaka

Tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan

Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk melindungi se

Created with

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka mencapai tujuan nasional tersebut, Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur utama sumber daya manusia Aparatur Negara mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas pemerintah dan pembangunan. Sosok Pegawai Negeri Sipil yang diharapkan dalam upaya perjuangan mencapai tujuan Nasional adalah Pegawai Negeri Sipil yang kompetensi penuh kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, profesional, berbudi pekerti luhur, berdayaguna, berhasilguna, sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara di dalam Negara hukum yang demokratis.

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu tahapan dalam pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Pengadaan ini sendiri mempunyai pengertian bahwa Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongnya formasi dalam suatu organisasi pada umumnya disebabkan oleh dua hal yaitu adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti pensiun, dan meninggal dunia atau adanya perluasan organisasi.⁴ Pengadaan Pegawai Negeri Sipil ini diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor

⁴ Bagus Sarnawa dan Hayu Sukiyoprati, 2007, *Manajemen Sipil Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Lohikuluam IDMY, hlm. 22

98 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil meliputi tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Pengumuman**
- b. Persyaratan**
- c. Pelamaran**
- d. Penyaringan**
- e. Pengangkatan calon Pegawai Negeri sipil**
- f. Pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil**

Pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil yaitu calon Pegawai Negeri Sipil yang telah menjalankan masa percobaan sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 2 tahun diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dengan syarat memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- 1. Setiap unsur penelitian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik.**
- 2. Telah memenuhi syarat kesehatan jasmani dan rohani untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.**
- 3. Telah lulus pendidikan dan pelatihan pra jabatan.⁵**

Sekretaris Desa merupakan unsur staf pembantu kepala desa. Sekretaris Desa dipimpin oleh seorang carik desa sebagai wakil kepala desa. Tugas Sekretaris Desa adalah melakukan ketatausahaan yang

meliputi kearsipan, perpustakaan, personalia pamong desa, perlengkapan rumah tangga dan keuangan serta memberikan pelayanan administrasi kepada pemerintah desa dan masyarakat.

Berdasarkan Pasal I Huruf F ayat (4a) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Bantul, dalam pelaksanaan tugas, fungsi, wewenang, dan kewajibannya kepala bagian bertanggung jawab langsung kepada lurah, namun secara administratif laporan pertanggung jawabannya harus melalui carik. Hal ini untuk menjaga ketertiban administrasi kegiatan dan surat menyurat, sehingga memudahkan pengawasan dan kearsipannya.

Untuk melaksanakan tugas carik desa mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Desa.
2. Memimpin, mengkoordinasikan, dan mengendalikan serta mengawasi semua unsur atau kegiatan Sekretaris Desa.
3. Memberikan informasi mengenai keadaan Sekretaris Desa dan keadaan umum desa.
4. Memutuskan program kegiatan Kepala Desa.
5. Melaksanakan urusan surat menyurat, kearsipan dan laporan.
6. Mengadakan persiapan rapat dan mencatat hasil-hasilnya.
7. Menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja

8. Melaksanakan administrasi kepegawaian aparat desa.
9. Melaksanakan administrasi kependudukan, administrasi pembangunan dan administrasi kemasyarakatan.
10. Melaksanakan Tugas lain yang diberikan Kepala Desa.⁶

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

a. Data Sekunder

Data sekunder atau data kepustakaan ini diperoleh dari peraturan perundangan, buku-buku, dan makalah-makalah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder tersebut dapat diklasifikasikan menjadi tiga bahan hukum, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian.
 - c) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian.
 - d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ <http://www.kannas.com>

- e) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1980 tentang Pengangkatan Kepala Kelurahan menjadi Pegawai Negeri Sipil.
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Desa Dalam Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.
 - i) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa di Kabupaten Bantul.
- 2) Bahan hukum sekunder yang terdiri dari:
- a) Buku-buku mengenai hukum kepegawaian, administrasi kepegawaian, pemerintahan desa.
 - b) Makalah-makalah mengenai hukum kepegawaian, administrasi kepegawaian, pemerintahan desa

3) Bahan hukum tersier yang terdiri dari:

- a) Kamus Hukum
- b) Kamus Bahasa Indonesia

b. Data Primer

Data primer ini diperoleh dengan cara jalan terjun langsung ke lokasi penelitian. Jadi peneliti langsung menemui narasumber dan responden untuk mendapatkan data-data yang dibutuhkan. Data primer ini diklasifikasikan dalam beberapa hal yang meliputi

- 1) Lokasi Penelitian di Kecamatan Banguntapan.
- 2) Responden
 - a) Sekretaris Desa Kelurahan Jagalan, Kecamatan Banguntapan.
 - b) Sekretaris Desa Kelurahan Wirokerten, Kecamatan Banguntapan.
- 3) Narasumber
Kepala Bagian Kepegawaian Setda Bantul.
- 4) Metode Pengambilan Sampel

Metode pengambilan sampel yang digunakan yaitu purposive random sampling yaitu teknik penentuan sampel berdasarkan pertimbangan atau penelitian subyektif dari penelitian. Jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri

menentukan siapa yang dianggap dapat mewakili

5) Teknik dan Alat Pengumpul Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini menggunakan pedoman wawancara yang dipergunakan untuk melakukan wawancara. Pedoman wawancara yang dipergunakan adalah pedoman terstruktur yakni pedoman tersebut disusun secara rinci agar tidak ada hal-hal yang terlewat. Pedoman wawancara dibuat oleh peneliti yang nantinya akan digunakan dalam melakukan wawancara untuk menggali pendapat dari beberapa narasumber dan pengalaman responden sehingga diperoleh data yang nantinya akan dipergunakan untuk menjawab perumusan masalah dalam penelitian ini.

2. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari penelitian kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan diolah berdasarkan analisis deskriptif kualitatif. Adapun yang dimaksud dengan deskriptif adalah menggambarkan secara jelas keadaan-keadaan senyatanya dan kualitatif adalah analisis terhadap data yang dinyatakan oleh responden kemudian diuraikan sehingga diperoleh suatu pengertian. Jadi deskriptif kualitatif adalah analisis yang menggambarkan pelaksanaan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Ranamantan.