

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan yang memberikan kewenangan kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus wilayahnya. Hal itu telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi “Pemerintahan daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi”.<sup>1</sup> Daerah otonom berhak mengurus dan mengatur wilayahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.<sup>2</sup> Penjelasan tersebut menegaskan bahwa adanya hak dan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, dan asas tugas pembantuan.<sup>3</sup>

Berdasarkan ketiga asas di atas maka daerah dalam menjalankan Pemerintahannya memiliki hak, kewenangan, dan kewajiban dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahannya. Adapun urusan Pemerintahan yang dimaksud ialah urusan Pemerintahan konkuren. Sesuai Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terbagi menjadi urusan Pemerintahan yang bersifat wajib dan urusan Pemerintahan pilihan. Dalam urusan Pemerintahan daerah yang bersifat wajib terbagi atas pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Dalam Pemerintahan daerah juga terdapat Desa yang merupakan bagian terendah dari Pemerintahan yang ada di Indonesia. Pemerintahan Desa juga memiliki otonomi tersendiri berdasarkan kekhasan Desa tersebut. Dalam arti bahwa otonomi yang terdapat di Desa berdasarkan asal-usul dan hak tradisional daerah setempat. Pada tahun 2004 dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga dimasukkan Peraturan Desa (Perdes) dalam hirarki, namun dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan

---

<sup>1</sup> Aminuddin Ilmar, Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN, (Jakarta, Kencana, 2012), hlm. 10-11.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>3</sup> C.S.T. Kansil, & Christine S.T. Kansil, Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Jakarta, Sinar Grafika, 2008), hlm. 3-4.

Perundang-undangan Tahun 2011 Perdes tidak lagi dimasukkan. Hal ini bukan berarti Pemerintahan Desa tidak berwenang mengeluarkan aturan untuk mengatur masyarakatnya. Dikarenakan dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memberikan pengertian Desa bahwa 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.<sup>4</sup> Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Desa memiliki kewenangan dalam mengatur urusan Pemerintahan serta yang menyangkut kepentingan masyarakat. Apabila merujuk pada hadist yang diriwayatkan oleh Muslim berbunyi "*Sesungguhnya kepemimpinan merupakan sebuah amanah, di mana kelak di hari kiamat akan mengakibatkan kerugian dan penyesalan. Kecuali mereka yang melaksanakannya dengan cara baik, serta dapat menjalankan amanahnya sebagai pemimpin.*" (Riwayat Muslim). Oleh karena itu Menjadi seorang kepala desa bukan tugas yang ringan. Kepala desa harus menjadi sosok yang mengayomi dan melayani rakyatnya. Selain di dunia, pertanggungjawaban seorang pemimpin juga akan diminta di akhirat.

Pemerintahan Desa yang merupakan lingkup organisasi atau merupakan susunan pemerintahan terkecil dan lebih dekat dengan masyarakat, mempunyai peran penting dalam menjalankan otonomi yang di amanatkan oleh konstitusi sebagai jalan menuju rakyat yang sejahtera. dari sinilah dapat di tentukan keberhasilan pemerintah dalam pembangunan, baik itu dari tingkat daerah maupun dari tingkat pusat melalui tugas pembantuan yang di berikan kepada pemerintah desa, kemudian menyalurkan program bantuan kepada masyarakat. Dalam Undang-undang Pasal 1 angka 1 desa telah di sebutkan bahwa: Desa merupakan desa dan desa adat yang di sebut dengan nama lain, selanjutnya di sebut Desa adalah kesatuan hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/hak tradisional yang di akui dan di hormati dalam sistem negara kesatuan indonesia.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah tahun 2015 Tentang Desa

Pemerintah desa sebagai ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah akan berhubungan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat. Karena itu, sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat didukung dan ditentukan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja di semua tingkatan pemerintah, khususnya pemerintahan desa harus diarahkan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang peka terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Sedangkan kewenangan dari desa (Pasal 19 Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa).<sup>6</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Sama halnya dengan tingkat daerah maupun pusat di dalam menjalankan pemerintahan di bantu dan bekerja sama dengan badan eksekutif maupun legislatif dengan adanya pembagian kekuasaan.<sup>7</sup> Begitu pula di tingkat desa, dalam menjalankan roda pemerintahannya, Kepala Desa tidaklah bekerja sendiri, namun di bantu oleh perangkat desa yang lain seperti sekretaris desa dan yang lainnya.

Sekretaris Desa atau yang sering disingkat menjadi SEKDES adalah pembantu Kepala Desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa. Sekdes merupakan unsur Staf Pemerintah Desa dipimpin oleh seorang Sekretaris Desa yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa.<sup>8</sup> Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik (*good governance*), Sekretaris Desa mempunyai tanggung jawab untuk membantu Kepala Desa di bidang administrasi dan memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat Pemerintah Desa dan masyarakat.<sup>9</sup>

Sekretaris desa merupakan perangkat desa bersama perangkat desa lainnya (pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan), sekretaris desa merupakan kepala urusan yang memimpin staf pemerintahan desa dibawah nya dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa.<sup>10</sup> Sekretaris desa diisi dari Pegawai

---

<sup>6</sup> Pasal 19 Undang-undang N0 6 tahun 2014 tentang Desa

<sup>7</sup> HAW Widjaja, Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh

<sup>8</sup> Undang-undang N0 6 tahun 2014 tentang Desa

<sup>9</sup> <http://keru.desa.id/organisasi/detail?nid=8984>

<sup>10</sup> Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Perangkat Desa. BAB II tentang Perangkat Desa Pasal 2

Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan peraturan bupati.<sup>11</sup>

Namun berbeda halnya dengan penjelasan tentang Proses pengangkatan sekretaris desa atau perangkat desa yang diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa yang mengatakan bahwasannya Proses pengangkatan sekretaris desa atau perangkat desa diangkat oleh kepala Desa dari warga Desa yang telah memenuhi persyaratan umum dan khusus.<sup>12</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa yang mengatakan bahwasannya Proses pemberhentian perangkat desa karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Adapun tata caranya dalam melaksanakan pemberhentian tersebut yakni dengan terlebih dahulu melakukan konsultasi kepada Camat dan memperoleh rekomendasi Camat secara tertulis dengan berdasar pada alasan pemberhentian.<sup>13</sup>

Melalui Permendagri tersebut pula penyakit nepotisme dalam pengisian jabatan pada perangkat desa sesungguhnya dapat dicegah, dikurangi, dan disembuhkan, sebagaimana adagium hukum *Lex Semper Dabit Remedium* (hukum selalu memberi obat). Tapi tetap saja masih ada pihak-pihak yang menolak untuk sembuh dan justru merasa semakin mapan dalam jabatannya jika berhasil melabrak aturan. Akibatnya konsentrasi pemerintah desa yang harusnya terfokus pada maksimalisasi pelayanan kepada masyarakat di desa justru buyar karena harus menyelesaikan pengaduan terkait pengisian jabatan perangkat desa.

Tidak dipungkiri bahwa menjalankan roda pemerintahan desa tentu sedikit banyak dipengaruhi pula oleh dengan siapa sang kepala desa mengayuh. Kepala desa tentu berhak memilih 'mitra'-nya dalam bekerja melalui penempatan pada perangkat desa, memilih pihak yang dianggap dapat sejalan dengan visi dan misinya agar tercapai pemerintahan desa yang lebih baik. Namun alasan itu tidak dapat mengesampingkan kewajiban kepala desa untuk melakukan pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa harus sesuai dengan alur

---

<sup>11</sup> *Ibid.* BAB III tentang Pengangkatan Sekretaris Desa Pasal 3

<sup>12</sup> Peraturan menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Pasal 2 Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa

<sup>13</sup> *Ibid*

prosedur yang telah diatur. Justru di sinilah ujian pertama seorang kepala desa, menunjukkan profesionalismenya, menjamin bahwa tidak terdapat konflik kepentingan yang dapat mengacaukan sistem pemerintahan<sup>14</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat di rumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kendala proses pengangkatan sekretaris desa ?
2. Bagaimana implementasi pemberhentian sekretaris desa berdasarkan Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa ?

## **C. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dalam penelitian ini kajian tentang Implementasi Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di pemerintahan desa Toto Projo, Way Bungur, Lampung Timur.

## **D. Tujuan dan Manfaat**

### 1. Tujuan

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai sebagai berikut:

- a. Menjelaskan bagaimana hubungan pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam pembangunan desa
- b. Menjelaskan kendala-kendala yang di hadapi pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam rangka menjalankan hubungan sebagai upaya pembangunan desa.

### 2. Manfaat

Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi tentang persepsi masyarakat terhadap pemberhentian/penurunan dan pengangkatan sekretaris desa atau perangkat desa yang terjadi didesa Toto Projo, kecamatan Way Bungur, Lampung Timur serta Kendala-kendala yang di hadapi dalam

---

<sup>14</sup> <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--kepala-desa-bukan-raja--telaah-pengangkatan-dan-pemberhentian-perangkat-desa>

Hubungan Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Desa tersebut. Adapun secara detail kegunaan tersebut diantaranya sebagai berikut.

a. Manfaat Teoritik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya mengenai penyebab dan tata cara tentang pemberhentian/penurunan dan pengangkatan sekretaris desa dalam pemerintahan desa. Dan dapat bermanfaat juga selain sebagai informasi juga sebagai bahan literatur atau bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk mengembangkan teori yang sudah ada dalam hukum Tata Negara.

b. Manfaat Praktis

Dapat memberikan masukan serta dijadikan dasar informasi bagi masyarakat untuk lebih jauh menggali permasalahan dan pemecahan masalah yang ada relevansinya dengan hasil penelitian ini, yang berkaitan dengan Analisis yuridis dan politis mengenai penyebab dan tata cara tentang pemberhentian/penurunan dan pengangkatan sekretaris desa dalam pemerintahan desa.

## **E. Kerangka Teori**

Didalam penelitian ini yang digunakan sebagai dasar landasan untuk mengkaji Implementasi Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di pemerintahan desa Toto Projo, Way Bungur, Lampung Timur ialah Teori Implementasi Hukum dan Efektivitas Hukum

- a. Teori Implementasi Hukum, implementasi ialah suatu penerapan atau pelaksanaan dan hukum ialah suatu peraturan yang dibuat untuk dilaksanakan dan bersifat memaksa. Implementasi merupakan suatu serangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan keadaan masyarakat sehingga kebijakan dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, dan variabel-variabel tersebut saling berkaitan satu sama lain demi mencapai suatu tujuan implementasi kebijakan. Empat variabel tersebut ialah

- Komunikasi (*communication*)
  - Ketersediaan sumber daya (*resources*)
  - Sikap dan komitmen pelaksanaan program (*disposition*)
  - Struktur birokrasi atau standar operasi yang mengatur tata kerja dan tata laksana (*bureaucratic structure*)
- b. “Teori Efektivitas Hukum, efektif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti efek, pengaruh, akibat atau pembawa hasil.”<sup>15</sup> “*efektivitas* adalah suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana rencana dapat terpakai. Semakin banyak rencana yang dapat dicapai, semakin efektif pula kegiatan tersebut, sehingga kata efektivitas dapat juga diartikan sebagai tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dari suatu cara atau usaha tertentu sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Media pembelajaran bias dikatakan efektif ketika memenuhi kriteria, diantaranya mampu memberikan pengaruh, perubahan atau dapat membawa hasil. Ketika kita merumuskan tujuan intruksional, maka efektivitas dapat dilihat dari seberapa jauh tujuan itu dapat tercapai. Semakin banyak tujuan tercapai, maka semakin efektif pula media pembelajaran tersebut.”<sup>16</sup> “Teori efektivitas hokum ialah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan factor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum.”<sup>17</sup> Teori efektivitas hukum dalam tindakan hokum dapat diketahui jika seseorang menyatakan bahwa kaidah hokum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, hal itu dipengaruhi apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap prilaku atau tindakan tertentu sesuai dengan tujuannya atau tidak. Salah satu upaya dari yang biasanya dilakukan agar mematuhi suatu kaidah hokum ialah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya.

## F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam memahami isi dari penelitian ini, maka penulisan penelitian ini disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi keempat, hlm.352

<sup>16</sup> Literatur Buku, *Pengertian Efektivitas dan Landasa Teori Efektivitas* <https://literaturbook.blogspot.com/2014/12/pengertian-efektivitas-dan-landasan.html>. Akses 27 juni 2022 16.13

<sup>17</sup> H.Salim HS dkk, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta Rajawali Pres.2013), hlm. 301

## **I. PENDAHULUAN**

Pendahuluan adalah bagian pertama dari penelitian yang mengantarkan pembaca untuk dapat menjawab pertanyaan apa yang diteliti, untuk apa dan mengapa penelitian ini dilakukan. Oleh sebab itu, pendahuluan pada dasarnya memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan sistematika penulisan, serta hal hal lainnya yang diperlukan sesuai dengan disiplin ilmu penelitian.

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan bagian-bagian yang menguraikan pengertian-pengertian umum tentang pokok-pokok pembahasan dalam penelitian ini. Pada bab ini diuraikan mengenai Implementasi Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, gambaran umum maksud dan tujuan dibentuknya peraturan menteri dalam negeri dan tinjauan setelah berlakunya Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

## **III. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan bagian yang menguraikan tentang teknik-teknik pendekatan masalah, jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, cara pengumpulan data-data yang diperlukan dalam penelitian, teknik pengolahan data-data yang telah dikumpulkan dan menganalisis data.

## **IV. PEMBAHASAN**

Pembahasan merupakan uraian dari hasil penelitian dan jawaban atas permasalahan dalam penelitian. Dalam bab ini menguraikan tentang kajian Pelaksanaan atau Implementasi Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di pemerintahan desa Toto Projo, Way Bungur, Lampung Timur.

## **V. PENUTUP**

Penutup berisikan tentang kesimpulan dari hasil pembahasan serta saran yang disampaikan oleh penulis sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.