

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan Desa memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Susunan organisasi dan Pemerintahan Desa tidak lagi sekedar cermin sejarah pemerintahan masa lalu dengan segala keaslian tradisional<sup>1</sup>. Salah satu unsur paling penting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan seirama dengan perkembangan masyarakat sekelilingnya. 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. Dalam sebuah desa dikenal adanya pamong desa yaitu para petugas menyelenggarakan pemerintahan desa, pamong itu sendiri terdiri dari kepala desa, sekretaris desa, dan lain-lain sebutannya tergantung di daerah mana mereka bekerja.<sup>2</sup>

Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat<sup>3</sup>. Lembaga masyarakat ditetapkan dengan peraturan desa. Salah satu fungsi lembaga masyarakat adalah sebagai

---

<sup>1</sup> Widjaja, HAW. 2005. Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, hlm. 69

<sup>2</sup> Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, hlm. 39

<sup>3</sup> Siagian, Sondang P, 2008, "*Manajemen Sumber Daya Manusia*", hlm. 70

penampung dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Hubungan kerja lembaga kemasyarakatan dengan pemerintah desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif.

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional sangat tergantung pada aparatur negara sebagai abdi negara yang menjalankan seluruh aktivitas negara serta menjalankan tugas dan wewenangnya<sup>4</sup>. Aparatur negara adalah abdi negara dan abdi masyarakat<sup>5</sup>. Aparatur negara merupakan saluran pengabdian dan pelayanan kepentingan umum, dalam menjalankan fungsinya, aparatur negara harus memperhatikan perkembangan-perkembangan sekaligus perubahan-perubahan di lingkungan masyarakat, dan warga negara pada umumnya.

Aparatur negara adalah subjek sekaligus objek dalam pembangunan, sehingga peranan aparatur negara sangatlah penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Timbulnya keinginan untuk menjadikan sekretaris desa menjadi Pegawai Negri Sipil ini membuktikan bahwa kedudukan Pegawai Negri di Indonesia sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat semakin penting keberadaannya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Maka pemerintah di pandang perlu meningkatkan hubungan fungsional kerja antar Pegawai Negri baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Seperti yang kita ketahui berhasilnya suatu tatanan

---

<sup>4</sup> Hartini, Sri., dkk. 2008 Hukum Kepegawaian di Indonesia, hlm. 23

<sup>5</sup> Widjaja A. W, *Etika Administrasi Negara*, 1994, hlm. 54

administrasi suatu pemerintahn berasal dari aspek yang paling rendah<sup>6</sup>. Untuk mengatur lebih lanjut tentang hal tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Sekretaris Desa yang selama ini ada yang belum menjabat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) diangkat menjadi PNS sesuai dengan peraturan per Undang-Undangan yang berlaku. Keuntungan yang diperoleh oleh sekretaris Desa yang diangkat menjadi PNS langsung tanpa melewati proses Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Apabila Sekretaris Desa tersebut memenuhi persyaratan dan diangkat menjadi PNS, 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 Sekeretaris Desa menggunakan latar belakang SLTA.

Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS), diatur beberapa hal penting mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS. Dalam pengaturannya terdapat ketentuan yang memungkinkan Sekretaris Desa yang dapat diangkat langsung menjadi PNS, yaitu Sekretaris Desa yang telah diangkat dengan sah sampai dengan tanggal 15 Oktober 2004 dan melaksanakan tugas hingga berlakunya Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengangkatan

---

<sup>6</sup> Mahfud, Moh MD. 2006. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, hlm. 48

Sekretaris Desa Menjadi PNS. Dalam peraturan ini juga disebutkan bahwa Sekretaris Desa yang tidak dapat diangkat menjadi PNS sampai akhir waktu pelaksanaan ini maka Sekretaris Desa tersebut akan diberhentikan dan diberikan tunjangan berdasarkan masa kerja yang dihitung satu tahun sampai dengan dua puluh tahun, untuk masa kerja diatas dua puluh tahun tetap dihitung dua puluh tahun masa kerja, dengan ketentuan nominal satu sampai dua puluh juta rupiah. Dengan adanya kebijakan ini menimbulkan banyak para Sekretaris Desa yang tidak memenuhi persyaratan sehingga tidak dapat diangkat menjadi PNS.

Dampak seperti ini juga terjadi di Kabupaten Ogan Ilir. Kabupaten Ogan Ilir merupakan salah satu kota kecil di Provinsi Sumatra Selatan, salah satu daerah penghasil gula terbesar di Sumatra Selatan.<sup>7</sup> Kabupaten Ogan Ilir terdiri dari 16 Kecamatan dan 227 Desa<sup>8</sup>. Menurut daftar normatif Sekretaris Desa di Kabupaten Ogan Ilir dari 227 Sekretaris Desa yang memenuhi syarat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) hanya 55 orang dan sisanya tidak memenuhi syarat, termasuk dari hasil verifikasinya menyebutkan data seluruh Sekretaris Desa ada yang telah menjadi PNS melalui jalur lain, berhenti karena mengundurkan diri, kemudian ada yang diberhentikan, dan juga ada yang sudah meninggal dunia. Sebenarnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu Negara hukum itu bersendikan pada peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip yang dianut dalam suatu Negara hukum yaitu azas legalitas. Tetapi karena peraturan perundang-undangan itu mengandung kekurangan dan kelemahan, maka

---

<sup>7</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Ogan\\_Ilir](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Ogan_Ilir)

<sup>8</sup> BPS dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Ogan Ilir. Thn. 2016

keberadaan peraturan kebijakan menempati posisi penting terutama dalam Negara hukum modern. Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepat guna dan berdaya guna, yang berarti:<sup>9</sup>

- a. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan.
- b. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan baik keadaan vakum peraturan perundang-undangan.
- c. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman.
- e. Tepat guna dan berdaya guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai situasi dan kondisi yang dihadapi.

Kebijakan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan suatu kebutuhan yang sifatnya mendesak<sup>10</sup>, karena dengan demikian akan menjadikan profesionalitas dalam bekerja dan menertibkan administrasi dari Pemerintahan Desa. Selain itu, desa merupakan instansi

---

<sup>9</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, hlm. 160

<sup>10</sup> Santoso, Amir. 1993. *Analisis Kebijaksanaan Publik : Suatu Pengantar Jurnal Ilmu Politik 3*, hlm. 12

pemerintah paling bawah dan sangat perlu untuk diperketat dari aspek validitas data masyarakat. Justru dengan Sekretaris Desa menjadi PNS, pemerintah di tingkat desa nantinya akan lebih baik dari pada sebelumnya. Dengan adanya Sekretaris Desa menjadi PNS maka paling tidak sebagai sosial kontrol terhadap pemerintah dimana ia nantinya bertugas.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Faktor apa yang menjadi pertimbangan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ogan Ilir?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ogan Ilir?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui faktor pertimbangan dalam pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ogan Ilir.
2. Untuk mengetahui kendala yang di hadapi dalam pelaksanaan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ogan Ilir.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat secara Teoritis

Dapat dijadikan salah satu sarana pengembangan ilmu pengetahuan kemasyarakatan khususnya bagi para Sekretaris Desa di Kabupaten Ogan Ilir.

2. Manfaat secara praktis

Dapat dijadikan sebagai masukan mengenai upaya-upaya apakah yang dapat dilakukan untuk mempermudah proses perubahan status Sekretaris Desa dari non Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil.