

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Desa sebagai unit terkecil pemerintahan di Indonesia. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan 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. Melalui kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Desa untuk mengatur urusan rumah tangganya.<sup>2</sup>

Desa merupakan bagian dari satuan pemerintahan yang mempunyai hak otonomi, sehingga memiliki badan hukum dengan segala batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usulnya.<sup>3</sup> Kedudukan desa yakni sebagai alat untuk mencapai pembangunan nasional, dengan begitu desa menjadi agen pemerintahan terdepan yang mampu

---

<sup>2</sup> Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>3</sup> Hanif Nusrholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011), hal. 1

menjangkau kelompok sasaran riil yang akan disejahterakan dan sebagai lembaga yang memperkuat struktur pemerintahan negara Indonesia.

Desa telah memiliki struktur kelembagaan yang mapan dan dihormati serta dilestarikan oleh masyarakat desa yang bersangkutan, dengan keadaan desa baik sebagai lembaga pemerintahan maupun sebagai entitas dalam kesatuan masyarakat hukum adat menjadi sangat penting dan strategis. Sebagai lembaga pemerintahan, desa merupakan ujung tombak pemberian layanan kepada masyarakat, dan sebagai entitas kesatuan masyarakat hukum, desa merupakan basis sistem kemasyarakatan bangsa Indonesia yang sangat kokoh sehingga menjadi landasan yang paling mendasar untuk pengembangan politik, ekonomi, sosial-budaya yang stabil dan dinamis.<sup>4</sup>

Pemerintahan Desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa dan untuk menata dan mengurus setiap hal yang berhubungan dengan desa.<sup>5</sup> Pemerintah Desa mempunyai hak otonom dalam penyelenggaraan urusan pemerintahannya. Oleh karena itu, program kerja dan struktur organisasi pemerintahan desa antara satu dengan yang lainya tidaklah sama. Semua

---

<sup>4</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hal. 160

<sup>5</sup> Indriana F, *Sistem Pemerintahan Desa dan Kecamatan*, (Tangerang: Loka Aksara, 2017), hal. 20

sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan setiap desa. Namun demikian, setiap desa mempunyai wewenang yang sama dalam urusan pemerintahan.<sup>6</sup>

Penyelenggara urusan pemerintahan desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa (Kepala Desa berserta perangkatnya) dan Badan Permusyawaratan Desa. Selain itu dalam penyelenggara pemerintahan desa, pemerintah desa juga dibantu oleh suatu lembaga yang disebut Lembaga Kemasyarakatan Desa. Perangkat Desa terdiri atas Sekretaris Desa, Pelaksana teknis lapangan, dan Pelaksana kewilayahan. Jumlah Perangkat Desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Jadi, perangkat desa pada setiap desa belum tentu sama.<sup>7</sup>

Perangkat Desa atau Perangkat Kelurahan merupakan pegawai pejabat pelayanan publik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dan membantu Kepala Desa atau Lurah dalam melaksanakan tugasnya. Tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat mengharuskan Perangkat Desa harus dapat memberikan pelayanan sesuai dengan keinginan masyarakat. Oleh karena itu Perangkat Desa dituntut memiliki kemampuan dan keterampilan serta membutuhkan rasa empati yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat.<sup>8</sup>

Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa serta diberikan tugas dan fungsi untuk membantu tugas dan fungsi Kepala Desa. Jika dilihat dari tugas dan fungsi Kepala Desa yang begitu luas, posisi Perangkat Desa

---

<sup>6</sup> Indriana F, *Sistem Pemerintahan Desa*, ...hal. 20

<sup>7</sup> Sugiman, "Pemerintahan Desa", *Jurnal Bina Mulia Hukum* 7, no. 1, (2018), 83

<sup>8</sup> Munif Rochmawanto, "Sekretaris Desa dalam Pemerintahan Desa", *Jurnal Independent* 2, no. 1 (2011), 46

merupakan posisi yang sangat strategis. Jika tanpa diisi dengan pejabat fungsi-fungsi jabatan pemerintahan tidak mungkin bisa dijalankan sebagaimana mestinya. Pengisian jabatan perangkat desa tidak hanya sekali dilakukan namun dilaksanakan secara berkala dan telah diatur didalam Undang-Undang, hal ini guna untuk menunjang fungsi pemerintahan desa berjalan dengan baik dan semestinya.<sup>9</sup>

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengharapkan terciptanya kemandirian dan keberhasilan desa dalam membangun kesejahteraan masyarakat desa. Dalam Undang-undang telah diatur pula peran dan fungsi serta partisipasi aparatur pemerintah dalam usahanya mewujudkan kemajuan serta kemandirian desa, yaitu pemerintah desa melakukan proses maupun suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan desa dengan kemampuan desa itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah dan aparatur desa diharapkan adalah mereka yang memiliki kapasitas yang mumpuni pada bidangnya masing-masing, sehingga dengan hal itu, aparatur pemerintah desa mampu menguasai tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya, selain itu pemerintah desa juga diharapkan mampu melihat peluang yang mungkin bisa dicapai demi kesejahteraan dan kemajuan desa.

---

<sup>9</sup> Ahmad Taufiq, "Implementasi Peraturan Daerah Bojonegoro Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa di Desa Balen Kabupaten Bojonegoro", *Jian* 2, no. 2 (2018), 29

Dewasa ini posisi perangkat desa sedang menjadi incaran banyak kalangan dengan berbagai latar belakang pendidikan, tidak hanya lulusan SMA sederajat, bahkan tidak sedikit sarjana yang ikut berlomba mendapatkan posisi strategis dalam aparaturnya pemerintahan desa ini, pertimbangan materinya dapat dilihat dalam Undang-undang Desa pada pasal 66 ayat (3), selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan Perangkat Desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Masih dalam pasal 66, ayat (4) menyebutkan selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan Perangkat Desa memperoleh jaminan kesehatan dan dapat memperoleh penerimaan lainnya yang sah. Kemudian pasal 66 ayat (5) menyebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai besaran penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) serta penerimaan lainnya yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Landasan filosofis atas lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa didasarkan kepada pertimbangan bahwa desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD 1945. Secara yuridis, Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 lahir berdasarkan amanah Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa negara mengakui

dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Demokrasi diartikan sebagai sistem pemerintahan yang dijalankan melalui proses pemilihan secara jujur dan terbuka. Dengan sistem demokrasi seluruh elemen baik kelompok maupun individu yang ikut mencalonkan siap menerima hasilnya sebagai suatu realitas yang harus dihormati dan dihargai oleh semua pihak, dikarenakan Indonesia merupakan negara hukum yang salah satunya ditandai oleh diakuinya Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai perwujudan dari negara hukum. Dalam berbangsa dan bernegara, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang diterapkan dalam sebuah negara berdasarkan aspirasi rakyat, atau dapat dikatakan juga sebagai pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, begitulah pengertian demokrasi secara umum.<sup>10</sup>

Pengangkatan perangkat desa dilakukan secara langsung guna membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien, dan efektif terbuka serta bertanggung jawab. Peraturan tentang desa bertujuan untuk mengangkat desa pada posisi yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia karena pengaturan desa akan menentukan format desa yang tepat sesuai dengan keragaman lokal. Penguatan kemandirian desa melalui peraturan

---

<sup>10</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras Pres, 2011), hal. 203

tentang desa sebenarnya juga menempatkan desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunannya dari bawah.

Persyaratan calon perangkat desa merupakan elemen penting dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan desa, karena merupakan tolak ukur calon perangkat dalam suatu desa. Berbagai macam indikasi kecurangan kerap terjadi dalam seleksi perangkat desa di Indonesia, mulai dari jual beli jabatan, *money politic* bahkan tidak jarang terjadi nepotisme dalam praktik pelaksanaannya, yang melatarbelakangi kasus kecurangan seperti ini marak terjadi, tidak lain untuk menguatkan posisi kepala desa yang menjabat, maupun persiapan menghadapi pemilihan kepala desa pada periode selanjutnya. Kecurangan yang dilakukan pada intinya hanya untuk mencapai dan atau mempertahankan kekuasaan.

Banyaknya keuntungan serta kemudahan yang diperoleh dengan jabatan perangkat desa, membuat calon peserta seleksi perangkat desa mau melakukan segala cara demi mendapatkan posisi jabatan strategis di desa tersebut. Berbagai permasalahan yang terjadi dalam proses seleksi perangkat desa sangatlah kompleks, seperti yang terjadi di salah satu desa di Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa Pasal 19 Ayat (4) yang berbunyi bahwa calon Perangkat Desa tidak boleh ada hubungan keluarga dengan Kepala Desa dan istri/suami sampai

dengan derajat pertama baik ke atas, ke bawah maupun ke samping.<sup>11</sup> Namun di lapangan menunjukkan fakta bahwa anak menantu Kepala Desa Wonorejo ikut mencalonkan diri sebagai calon perangkat desa jabatan Sekretaris Desa. Dari pihak panitia memperbolehkan hal tersebut, dan pada akhirnya hasil dari seleksi tersebut jabatan Sekretaris Desa di menangkan oleh anak menantu dari Kepala Desa. Meski proses pengisian jabatan dilakukan dengan sistem ujian namun hal tersebut memunculkan kecemburuan sosial di masyarakat dan menggiring opini masyarakat bahwa adanya unsur nepotisme dalam praktik pelaksanaannya.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas penelitian tentang Pengisian Jabatan Perangkat Desa di Desa Wonorejo menjadi sangat relevan dilakukan untuk mengkaji implementasi pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo seharusnya dilaksanakan, maka peneliti merumuskan judul penelitian “Implementasi Pengisian Jabatan Sekretaris Desa Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 (Studi Kasus di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung)”.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan konteks penelitian di atas, maka penelitian dengan judul “Implementasi Pengisian Jabatan Sekretaris Desa Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 (Studi Kasus di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung)” ini mengambil fokus penelitian sebagai berikut:

---

<sup>11</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Perda Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa Pasal 19 Ayat (4)

1. Bagaimana pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 dalam pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung?
3. Bagaimana kendala dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 dalam pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus penelitian di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung.
2. Menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 dalam pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung.
3. Menganalisis kendala dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018 dalam pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan tentang ilmu hukum dan diharapkan juga dapat memperkaya khazanah keilmuan tentang pemerintahan khususnya pemerintahan di lingkup desa serta pemikiran keislaman pada civitas akademik Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Jurusan Hukum Tata Negara khususnya mengenai masalah pengisian jabatan Sekretaris Desa.

### **2. Manfaat Praktis**

Dapat menjadi bahan evaluasi bagi para pemerintah daerah maupun pemerintah desa serta masyarakat umum dalam menjalankan sistem pemerintahan dan pemenuhan keadilan bagi masyarakat untuk mengambil langkah dalam pengisian jabatan publik. Kemudian sebagai sarana informasi kepada pemerintah dan masyarakat agar Undang-undang yang berlaku dapat dijalankan sebagaimana mestinya sehingga roda pemerintahan dapat berjalan dengan maksimal.

## **E. Penegasan Istilah**

### **1. Definisi Konseptual**

Berkaitan dengan judul penelitian ini diperlukan penjelasan lebih lanjut, hal ini untuk menghindari salah penafsiran yang tidak diinginkan, sehingga perlu diuraikan terlebih dahulu tentang istilah dalam

judul penelitian ini. Berikut uraian dari istilah-istilah yang ada di dalam judul penelitian ini:

a. Implementasi

Menurut Bahasa implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. Implementasi dapat diartikan sebagai sebuah proses, ide, kebijakan, inovasi dalam sebuah tindakan aplikatif sehingga memberikan dampak nilai maupun sikap yang terealisasi. Pada konteks penelitian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah sebuah tindakan yang dilakukan baik individu maupun kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.<sup>12</sup>

b. Pengisian jabatan

Menurut teori logeman, jabatan adalah inti dari Hukum Tata Negara. Jabatan ada beberapa macam, yaitu ada jabatan yang diisi oleh satu orang, ada jabatan yang terdapat pengganti, yang setiap saat berhak mewakili jabatan secara penuh, ada pula jabatan yang diisi oleh dewan, yang dimana terdapat sejumlah pejabat yang mekanisme yang dilakukan untuk mengisi suatu jabatan dalam sebuah struktur organisasi atau pemerintahan. Pengisian jabatan dapat dilakukan dalam beberapa metode. Pertama pemilihan langsung yang diserahkan kepada rakyat,

---

<sup>12</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008), hal. 65

kedua dengan metode penunjukan atau pemilihan secara tidak langsung dan ketiga pemilihan yang dilakukan oleh badan perwakilan.<sup>13</sup>

c. Sekretaris Desa

Sekretaris Desa merupakan salah satu perangkat Desa. Perangkat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksanaan teknis dan unsur kewilayahan.<sup>14</sup>

d. Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No. 4 Tahun 2018

Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No. 4 Tahun 2018 di rumuskan atas pertimbangan bahwa regulasi terkait dengan perangkat desa telah tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa; b. bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa sebagai dasar pembentukan peraturan daerah sebagaimana dimaksud huruf a telah diubah, sehingga perlu dilakukan penyesuaian; c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana

---

<sup>13</sup> Jimly Assidique, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Buana Indah Populer, 2008), hal. 45

<sup>14</sup> Peraturan Menteri dalam Negeri No. 67 Tahun 2017 atas perubahan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, Pasal 1 Ayat (5)

dimaksud dalam huruf a dan huruf b, maka perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Perangkat Desa.

## **2. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan penentuan gagasan sehingga menjadi variabel yang dapat diukur. Definisi operasional menjelaskan cara tertentu yang digunakan oleh peneliti dalam mengoperasionalkan sebuah gagasan.<sup>6</sup> Secara operasional penelitian ini adalah untuk mengkaji implementasi pengisian jabatan Sekretaris Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Pagerwojo Kabupaten Tulungagung berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2018.

## **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Sistematika penulisan skripsi merupakan alat bantu bagi pembaca untuk mempermudah mengetahui urutan-urutan yang sistematis dari isi sebuah karya ilmiah dan untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi dari hasil penelitian. Sistematika pembahasan skripsi ini adalah sebagai berikut:

### **1. Bagian Awal**

Bagian awal dari penelitian ini meliputi halaman sampul depan (cover), halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, motto, persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar bagan, daftar lampiran, transliterasi dan abstrak.

## 2. **Bagian Utama**

Bagian utama ini terbagi menjadi enam bab di antaranya:

- a. BAB I yang berisi pendahuluan, menjelaskan serangkaian awal maksud dan tujuan penelitian yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan skripsi.
- b. BAB II yang berisi kajian pustaka merupakan penjelasan mengenai teori dan landasan hukum yang mendukung penelitian ini yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No. 4 Tahun 2018, kajian penelitian terdahulu dan kerangka berfikir.
- c. BAB III yang berisi metode penelitian, merupakan penjelasan mengenai jenis penelitian dan teknik analisis yang digunakan, terdiri dari jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data dan tahap-tahap penelitian.
- d. BAB IV yang berisi hasil penelitian, merupakan temuan peneliti mengenai permasalahan penelitian yang berupa deskripsi data dan analisis data wawancara dan data dokumentasi yang terkait dengan fokus penelitian yaitu implementasi pengisian jabatan Sekretaris Desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No. 4 Tahun 2018.

- e. BAB V yang berisi pembahasan, merupakan penjelasan dan pemaparan terkait data penelitian dan hasil analisis data.
- f. BAB VI yang berisi penutup, yang menjelaskan hasil akhir atau kesimpulan dari pembahasan permasalahan sekaligus pemberian saran bagi pihak-pihak terkait, yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

### **3. Bagian Akhir**

Bagian akhir terdiri dari daftar pustaka, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian skripsi dan daftar riwayat hidup.