

**KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MUTASI SEKRETARIS DESA  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**



**OLEH :**

**ARLIN YUNI ARBIANTI**

**NIM: 617110001**

**SKRIPSI**

Untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh  
gelar Sarjana Hukum Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Mataram

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
MATARAM  
2021**

**HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING**

**SKRIPSI**

**KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MUTASI SEKRETARIS DESA  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**

Oleh:

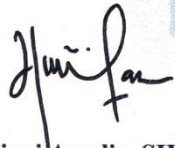
**ARLIN YUNI ARBIANTI**

**617110001**

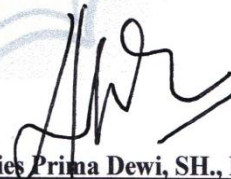
Menyetujui

**Pembimbing Pertama**

**Pembimbing Kedua**



**Fitriani Amalia, SH., MH**  
**NIDN. 0826058302**



**Anies Prima Dewi, SH., MH**  
**NIDN. 0828078501**

SKRIPSI INI  
TELAH DISEMINARKAN DAN DIUJI  
PADA TANGGAL : JUMAT 12 FEBRUARI 2021

OLEH :  
DEWAN PENGUJI

Ketua

Dr. Siti Hasanah, S.H., M.H  
NIDN. 0830096701

(.....)

Anggota I

Fitriani Amalia, S.H., M.H  
NIDN. 0826058302

(.....)

Anggota II,

Anies Prima Dewi, S.H., M.H  
NIDN. 0828078501

(.....)

Mengetahui,  
Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Mataram  
Dekan,  
Rena Aminwara S.H., M.Si  
NIDN. 082809630



## PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan ini saya menyatakan:

1. Skripsi yang berjudul : **“KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MUTASI SEKRETARIS DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014”**. Merupakan hasil karya tulis asli yang saya ajukan untuk memenuhi satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Semua sumber yang saya gunakan dalam penulisan skripsi tersebut telah saya cantumkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram.
3. Jika di kemudian hari terbukti bahwa karya saya tersebut bukan hasil karya tulis asli saya atau hasil jiplakan dari orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi yang berlaku di Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram

Mataram, 9 Februari 2021

Yang membuat pernyataan



(Arlin Yuni Arbianti)

NIM. 617110001



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
**UPT. PERPUSTAKAAN**

Jl. K.H.A. Dahlan No. 1 Mataram Nusa Tenggara Barat  
 Kotak Pos 108 Telp. 0370 - 633723 Fax. 0370-641906  
 Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : [upt.perpusummat@gmail.com](mailto:upt.perpusummat@gmail.com)

**SURAT PERNYATAAN BEBAS  
 PLAGIARISME**

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ARLIN YUNI ARBIANTI  
 NIM : G1710001  
 Tempat/Tgl Lahir : Anjani 2 Juni 1999  
 Program Studi : ILMU HUKUM  
 Fakultas : HUKUM  
 No. Hp/Email : 087796832399 / aienarb26@gmail.com  
 Judul Penelitian : -

KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MUTASI SEKRETARIS  
 DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014.

*Bebas dari Plagiarisme dan bukan hasil karya orang lain.* 42<sup>96</sup>

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian dari karya ilmiah dari hasil penelitian tersebut terdapat indikasi plagiarisme, saya *bersedia menerima sanksi* sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Muhammadiyah Mataram.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun dan untuk dipergunakan sebagai mana mestinya.

Dibuat di : Mataram

Pada tanggal : 29/02/2021

Penulis



ARLIN YUNI ARBIANTI  
 NIM. G1710001

Mengetahui,  
 Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT

Iskandar, S.Sos. M.A.  
 NIDN. 0802048904





UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
**UPT. PERPUSTAKAAN**

Jl. K.H.A. Dahlan No. 1 Mataram Nusa Tenggara Barat  
 Kotak Pos 108 Telp. 0370 - 633723 Fax. 0370-641906  
 Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : [upt.perpusummat@gmail.com](mailto:upt.perpusummat@gmail.com)

**SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN  
 PUBLIKASI KARYA ILMIAH**

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ARLIN YUNI ARBIANTI  
 NIM : 617110001  
 Tempat/Tgl Lahir : Anjani 02 Juni 1999  
 Program Studi : ILMU HUKUM  
 Fakultas : HUKUM  
 No. Hp/Email : 081796852399 / ariantarbi36@gmail.com  
 Jenis Penelitian :  Skripsi  KTI  .....

Menyatakan bahwa demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada UPT Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Mataram hak menyimpan, mengalih-media/format, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Repository atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama *tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta* atas karya ilmiah saya berjudul:

KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MUTASI SEKRETARIS DESA  
 MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014.

Segala tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Mataram

Pada tanggal : 24 / 2 / 2021

Penulis

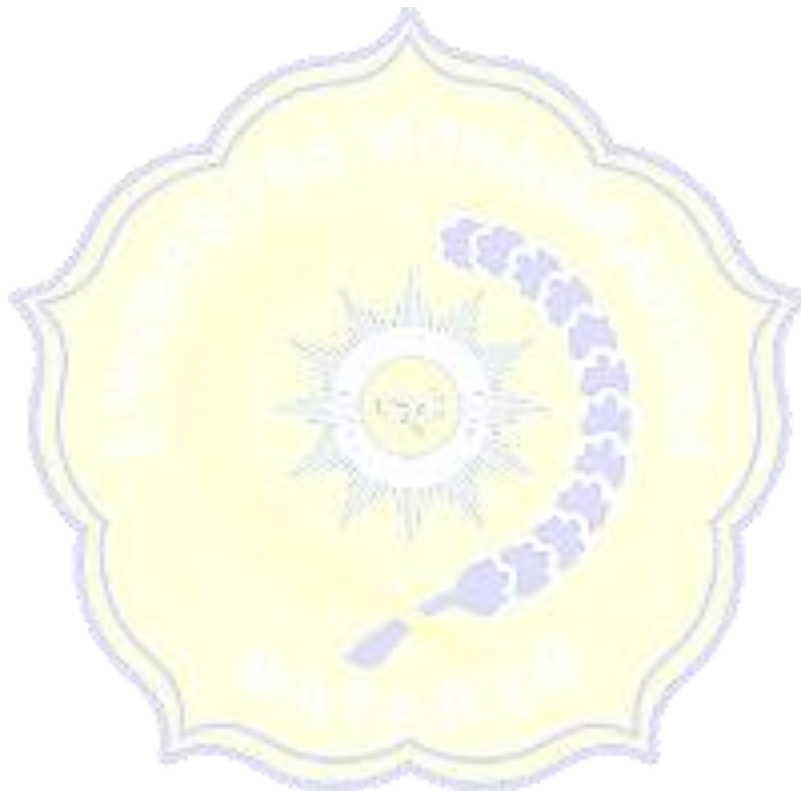
  
ARLIN YUNI ARBIANTI  
 NIM. 617110001

Mengetahui,  
 Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT

  
Iskandar, S.Sos., M.A.  
 NIDN. 0802048904

**MOTTO**

“Percaya pada dirimu, support dirimu, lakukan yang terbaik, buktikan bahwa kamu bisa menjadi yang terbaik dari versi dirimu, Karena tidak ada yang bisa mendukungmu lebih dari dirimu sendiri”



## PRAKATA

*Bismillahirrahmanirrahim*

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat dan karunia Nya, sholawat serta salam tak lupa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Sehingga penyusun dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “**KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MUTASI SEKRETARIS DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**” ini dengan baik.

Skripsi ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana program strata 1 (S1) pada program studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram. Dalam usaha menyelesaikan skripsi ini, penyusun menyadari semua akan keterbatasan waktu, pengetahuan dan biaya sehingga tanpa bantuan dan bimbingan dari semua pihak tidaklah mungkin berhasil dengan baik. Oleh karena itu, pada kesempatan ini tidak lah berlebihan apabila penyusun menghaturkan banyak terimakasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Dr. H. Arsyad Abd. Gani, M.Pd selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Mataram
2. Ibu Rena Aminwara S.H.,M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
3. Bapak Dr. Hilman Syahrial Haq S.H.,LLM selaku wakil dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
4. Bapak Dr. Usman Munir S.H.,M.H selaku wakil dekan II Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram



5. Ibu Anies Prima Dewi S.H.,M.H selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram dan selaku Dosen Pembimbing Kedua yang telah meluangkan waktu untuk memberikan pengajaran, arahan, dan motivasi serta telah bersabar untuk membimbing penyusunan dalam penulisan Skripsi ini.
6. Bapak Ady Supriadi S.H.,M.H selaku Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
7. Ibu Fitriani Amalia SH.,M.H., selaku Dosen Pembimbing Pertama yang telah meluangkan waktu untuk memberikan pengajaran, arahan, dan motivasi serta telah bersabar untuk membimbing penyusunan dalam penulisan Skripsi ini.
8. Seluruh Dosen dan Staff Administrasi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram telah banyak membantu penyusun selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
9. Ibunda tercinta Hurul Uyun dan Alm. H.M. Zulkarnain, orang tua saya yang selalu memberikan semangat, mendoakan dan berjuang demi kelancaran saya dalam melaksanakan pendidikan strata satu di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram dari awal sampai akhir.
10. Saudari saya Tercinta Mila Yuni Anderiani, Ainun Nauriani, Putri Ayuna Anjani, yang telah mensupport saya dari awal kuliah dan selalu menerima keluh kesah saya selama melaksanakan pendidikan strata satu di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram dari awal sampai akhir.

11. Sahabat-sahabat saya di kelas VA yang dari awal semester 1 sampai 5 menjadi sahabat perjuangan selama saya menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram dan Teman-Teman angkatang Tahun 2017.
12. Kepada Andi Yusrel, Diwi Fira, Citra Devi, Didi Kurniadi, Dede Rukmana, Angel, Elya agustina, Annisa, Tira, Teni, Kak Odah, Mba Aira, cut, Team Papuk Syukri, kak lanank yang selalu memberikan semangat, do'a dan bantuan kepada saya dalam menyusun skripsi ini.
13. Kepada teman-teman KKN di Kecamatan Suralaga Kabupaten Lombok Timur, yaitu Tanti, Aya, Dini, Agus, dan Akbar, yang sudah memberikan doa dan semangat kepada penyusun serta semua pihak yang turut membantu sehingga dapat terselesaikannya skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan. Semoga tulisan ini dapat berguna bagi penulis dan pihak-pihak yang membutuhkan.

Mataram,      Februari 2021

Penyusun

Arlin Yuni Arbianti

## ABSTRAK

### KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MUTASI SEKRETARIS DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014

Desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa), Kepala desa memiliki kewenangan dalam mengatur bagaimana pemerintahan yang ada di wilayah desa itu sendiri. Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Berdasarkan analisis terhadap data-data yang diperoleh selama melakukan penulisan, terdapat kesalahan yang dilakukan kepala desa dalam menerbitkan Surat Keputusan Mutasi Sekretaris Desa yang merupakan perangkat desa, dimana tidak ada dasar hukum yang menguatkan tentang terbitnya Surat Keputusan Mutasi tersebut, karena itu dalam putusan Nomor: 50/G/2019/PTUN.Mataram bahwa Surat Keputusan Nomor: 07 Tahun 2019 Tentang Mutasi Perangkat Desa dinyatakan cacat hukum karena tidak sesuai dengan prosedur administratif.

**Kata kunci:** *Kewenangan, Kepala Desa, Mutasi, Sekretaris Desa.*

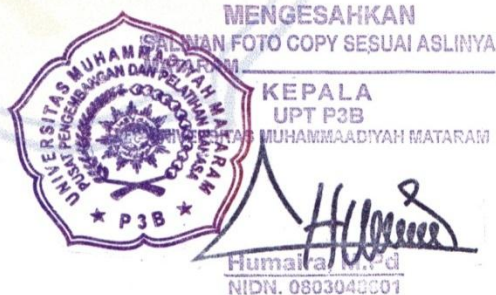


## ABSTRACT

**THE VILLAGE CHAIRMAN'S AUTHORITY IN THE MUTATION OF  
THE VILLAGE SECRETARY IN ACCORDANCE  
WITH LAW NUMBER 6 OF 2014**

A village is a regional unit made up of a variety of families with their own government (headed by a village head). The village head has the power to control how the government operates in the village. The right to do something or order others to do or not do something in order to accomplish those goals is known as an authority. Power is generally associated with authority. The wise application of authority is a critical component of organizational effectiveness. The village head made a mistake in issuing a Village Secretary Mutation Decree, which is a village apparatus, where there is no corroborating legal justification for the issuance of the Mutation Decree, according to the review of the data collected during writing, as a result, Decree Number: 07 of 2019 concerning Village Apparatus Movements is considered legally defective in Decision Number: 50/G/2019/PTUN. Mataram because it does not follow administrative procedures.

**Keywords:** *Authority, Village Head, Movements, Village Secretary.*



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PENGUJI .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS.....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....</b>	<b>v</b>
<b>SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....</b>	<b>vi</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>vii</b>
<b>PRAKATA .....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan penelitian.....	4
D. Manfaat Penelitian .....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>7</b>
A. Tinjauan Umum Kewenangan.....	7
B. Tinjauan Umum Desa .....	12
C. Tinjauan Umum Kepala Desa .....	20
D. Tinjauan Umum Mutasi .....	24
E. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Sekretaris Desa .....	30



<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>36</b>
A. Jenis Penelitian.....	36
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	37
C. Sumber Data.....	37
D. Pendekatan Penelitian .....	38
E. Teknik dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum/Data.....	38
F. Analisis Bahan Hukum/Data.....	39
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>	<b>41</b>
A. Dasar Hukum Kepala Desa Dalam Mengeluarkan SK Tentang Mutasi Sekretaris Desa.....	41
B. Akibat Hukum terhadap kewenangan Kepala Desa dalam mengeluarkan Surat Keputusan tentang mutasi Sekretaris Desa .....	47
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>63</b>
A. Kesimpulan .....	63
B. Saran.....	64
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan Subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Penyelenggaraan pemerintahan desa adalah seluruh proses kegiatan manajemen pemerintahan dan pembangunan desa, berdasarkan kewenangan desa yang ada, meliputi perencanaan, penetapan kebijakan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengendalian, pembiayaan, koordinasi, pelestarian, penyempurnaan dan pengembagannya. Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum. Secara teoritis, pembuatan produk hukum harus didasari oleh paling tidak empat

dasar pemikiran.<sup>1</sup> Pemerintah desa yang dimaksud di sini kepala desa, ini sebagai lembaga eksekutif pemerintah desa yang berfungsi sebagai kepala pemerintah di desa, kemudian dalam menjalankan tugasnya, kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Pemerintahan desa sebagai penyelenggara pemerintahan yang terendah dan langsung berhadapan dengan rakyat mempunyai beban tugas yang cukup berat karena selain harus melaksanakan segala urusan yang datangnya dari pihak atasan juga harus mengurus berbagai urusan rumah tangga desa yang pertanggung jawabannya langsung kepada rakyat. Perangkat desa diangkat oleh kepala desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota.

Adapun peran penting kepala daerah berkewajiban memberikan pembinaan dan pemahaman ke semua kepala desa terutama jika dalam transisi kepala desa, karena dalam menjalankan kewenangan maka kepala desa juga dibatasi pada kewajiban dan aturan yang harus dipatuhi agar tidak sewenang-wenang. Kepala desa untuk lebih berhati-hati dalam melakukan pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa agar tidak terjadi maladministrasi, pemberhentian perangkat desa atau melakukan mutasi harus sesuai dengan prosedur yang sudah ada. Dalam hal ini ditemukan kasus yang sudah tercatat dalam PTUN Mataram, dimana adanya kepala desa telah melakukan mutasi terhadap perangkat desa yaitu Sekretaris Desa. Mutasi perangkat desa juga dilakukan dalam rangka penyesuaian struktur baru organisasi pemerintahan desa yang diatur oleh pemerintah peraturan desa. Mutasi tidak terlepas dari

---

<sup>1</sup> Halim, Hamzah. Kemal Redindo. 2009. Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah. Kencana Media Group. Jakarta.

upaya pemenuhan kebutuhan tenaga kerja, sangat berperan dalam meningkatkan motivasi dan semangat kerja pegawai, dimana dalam kegiatan pelaksanaan mutasi kerja sering disalah tafsirkan oleh orang yaitu sebagai hukuman jabatan atau di dasarkan atas hubungan baik antara atasan dan bawahan.

Dalam pelaksanaan mutasi harus benar-benar berdasarkan penilaian yang objektif mengingat sistem pemberian mutasi dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi para pegawai untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya, yang dimaksud dengan mengembangkan potensi dimiliki pegawai melalui mutasi adalah pegawai dihadapkan dengan suasana baru yang berbeda dengan situasi kerja sebelumnya dan pegawai dihadapkan dengan pekerjaan yang lebih menantang dengan kenaikan jabatan maka ia dihadapkan dengan persoalan baru dan beban yang lebih besar dari yang sebelumnya. Pergantian/mutasi perangkat desa merupakan dinamika dalam sebuah organisasi sebagai bagian dari wujud pengembangan organisasi dan peningkatan kinerja dan penyegaran jabatan. Begitu juga dalam organisasi pemerintahan desa, mutasi perangkat desa/pergantian jabatan adalah hal yang wajar dan merupakan bagian dari dinamika organisasi dalam rangka memaksimalkan pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat desa.

Undang-Undang No.6 Tahun 2014 telah mengakomodasikan banyak hal yang muaranya untuk melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Dalam Undang-Undang ini kedudukan desa ditempatkan pada posisi lebih terhormat dan diakui sebagai subyek yang

berprakarsa. Selanjutnya di dalam penjelasan Undang-Undang ini juga disebutkan, bahwa “Mengingat kedudukan, kewenangan, dan keuangan desa yang semakin kuat, penyelenggara pemerintah desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung oleh sistem pengawasan dan keseimbangan antara pemerintah desa dan lembaga desa”. Artinya secara substantif Undang-Undang ini memberikan kepercayaan, amanah, tanggung jawab kepada berbagai pihak, yaitu jajaran pemerintahan nasional, daerah lokal, terutama para pemangku kepentingan di desa.

Berdasarkan uraian tersebut mendorong penyusun melakukan penelitian tentang “Kewenangan Kepala Desa Dalam Mutasi Sekretaris Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan dalam penulisan skripsi ini, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa dasar hukum Kepala Desa dalam mengeluarkan SK tentang mutasi Sekretaris Desa?
2. Apakah akibat hukum terhadap kewenangan Kepala Desa dalam mengeluarkan Surat Keputusan tentang mutasi Sekretaris Desa?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang telah disebutkan diatas tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dasar hukum yang digunakan oleh kepala desa dalam memutasi sekretaris desa.



2. Untuk mengetahui akibat dari diterbitkannya surat keputusan mutasi perangkat desa dan akibat hukum terhadap kepala desa yang melakukan mutasi terhadap Sekretaris Desa Tinjauan putusan PTUN Nomor: 50/G/2019/PTUN.Mtrm.

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

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini bermanfaat sebagai pengembangan ilmu hukum khususnya dalam Hukum Tata Negara tentang mutasi yang dilakukan oleh kepala desa kepada sekretaris desa, selain itu penelitian ini juga dapat dijadikan bahan pengembangan dan informasi bagi peneliti yang ingin meneliti lebih lanjut terhadap kewenangan kepala desa.

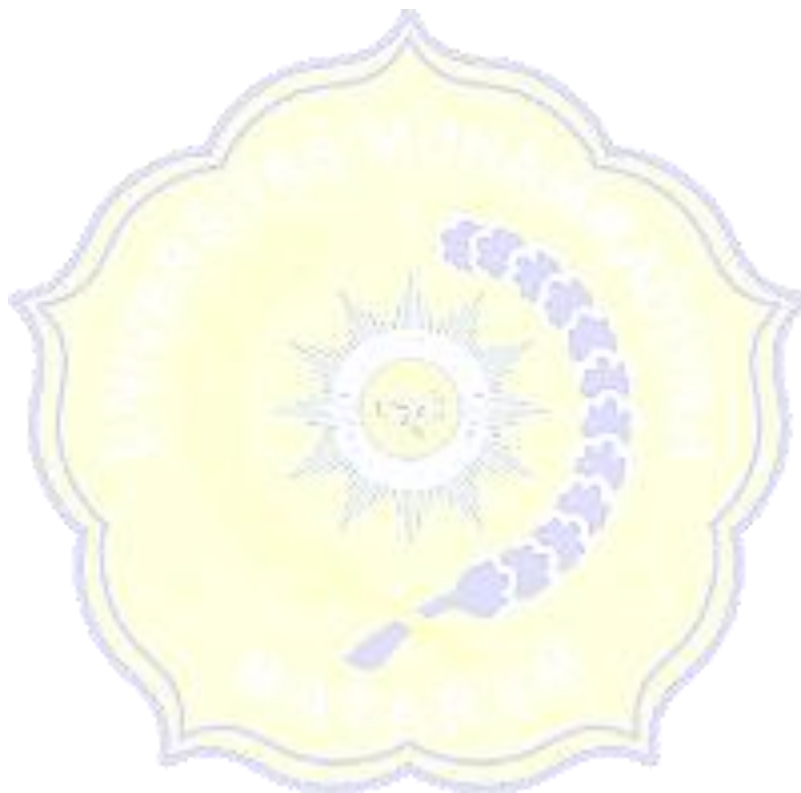
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat terutama yang bekerja sebagai perangkat desa, agar mengetahui dan lebih memahami peraturan pemerintah baik dalam segi Undang-Undang tentang Desa serta peraturan pemerintah daerah tentang Desa dan Sebagai masukan untuk Kepala Desa untuk memperbaiki kinerjanya agar menjadi pemimpin yang lebih baik dalam melaksanakan pembangunan desa.

3. Manfaat Akademik

Penelitian ini dilakukan diharapkan sebagai bahan kajian ilmu, menambah referensi dalam dunia ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan pemerintahan desa, dan menjadi referensi bagi mahasiswa yang

melakukan kajian terhadap kewenangan kepala desa dalam mengatur pemerintahan desa. Serta untuk memenuhi salah satu syarat dalam mencapai kebulatan studi Strata Satu (S1) pada jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Kewenangan

Menurut KBBI Wewenang adalah (1) Hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan; (2) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain; (3) Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Sedangkan dalam KBBI, kata kewenangan memiliki arti : (1) Hal berwenang; (2) Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Kewenangan (*Authority*) adalah kekuasaan formal yang dimiliki oleh badan hukum atau pejabat administrasi dan penyelenggara lainnya untuk bertindak dan mengambil hukum publik yang meliputi beberapa wewenang. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.<sup>2</sup> Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.<sup>3</sup> Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: “Kewenangan adalah apa yang disebut

---

<sup>2</sup> Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 185.

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm.185.

kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”<sup>4</sup>

Selanjutnya, istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “bevoegdheid” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>5</sup>

Berdasarkan pendapat diatas maka menurut penulis pengertian kewenangan adalah kemampuan untuk bertindak berdasarkan kekuasaan yang sah. Dikatakan kemampuan untuk bertindak sebab, kata bertindak mengandung arti berbuat, beraksi, berlaku, perbuatan, tindakan, dan langkah yang

---

<sup>4</sup> Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29

<sup>5</sup> SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154. 15 Tim Penyusun Kamus-Pusat P

menunjukkan suatu kemampuan. Kemampuan itu harus didasarkan atas kekuasaan yang sah. Hukumlah yang melegitimasi kekuasaan, sehingga dikatakan sah. Sehingga kewenangan lahir karena kekuasaan yang sah menurut hukum. Kewenangan yang dilandasi oleh ketentuan hukum disebut kewenangan hukum. Sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan, bersumber dari kewenangan tersebut. Suatu tindakan pejabat publik dikatakan tidak sah (sewenang-wenang) jika tidak berdasar atas hukum.

Perlu dipahami bahwa, antara kekuasaan dan kewenangan saling berkaitan namun tidak mempunyai arti yang sama. Wewenang terdiri atas tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>6</sup> Dalam literatur Hukum Administrasi Negara dijelaskan bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Berbicara kewenangan memang menarik, karena secara alami manusia sebagai makhluk sosial memiliki keinginan untuk diakui ekstensinya sekecil apapun dalam suatu

---

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, Penataan Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.



komunitasnya, dan salah satu faktor yang mendukung keberadaan ekstensi tersebut adalah memiliki kewenangan.

Dalam buku Hukum Administrasi Negara Ridwan HR menjelaskan bahwa seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D van Wijk/ Willem Konijnenbelt, sebagai berikut:<sup>7</sup>

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintahan yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang

---

<sup>7</sup> Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2016. Hal.101

dibentuk pada kesempatan itu. Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama.

Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut. Sedangkan Delegasi, selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula disubdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku suatu wewenang kenegaraan.<sup>8</sup>

Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan

---

<sup>8</sup> Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. hlm. 104.

penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan. Adapun Mandat, Kata Mandat mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut. Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Sehingga, secara yuridisformal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

## **B. Tinjauan Umum Desa**

Desa berasal dari bahasa Sanskerta dhesi yang berarti tanah kelahiran. Desa identik dengan kehidupan agraris dan kesederhanaan.. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Desa adalah kesatuan

wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.<sup>9</sup> Desa menurut definisi universal, adalah sebuah aglomerasi permukiman di area pedesaan (rural). Secara etimologis istilah “Desa” berasal dari kata “swadesi” bahasa sangsekerta yang berasal wilayah, tempat atau bagian yang mandiri atau otonom.

Ateng Syafrudin juga memberikan informasi tentang istilah yang digunakan sebagai kesamaan istilah “desa” yakni “*swagarma (gramani), dhisa, marga, nagari, mukim, kuria, tumenggunang, negorey, wanua, atau negoriy, manoa, banjar dan penanian*.”<sup>10</sup>

Desa menurut Sutardjo Kartodikusuma adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat pemerintahan tersendiri. Lebih jelas Bintaro berpendapat, desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografi, sosial, ekonomi, politik dan kultur yang terdapat ditempat itu (suatu daerah), dalam hubungan dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah lain.<sup>11</sup> Menurut Mashuri Maschab, apabila membicarakan desa di Indonesia, maka sekurang kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian:

<sup>9</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Offline. Diunduh pada laman website: <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>. Diakses.

<sup>10</sup> Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, 2010. Republik Desa, Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa, Bandung : Alumni, hlm.2

<sup>11</sup> Pengertian, Arti dan Definisi Desa dan Kota –Belajar Pelajaran Ilmu Sosiologi dan Geografi. Diunduh pada laman website <http://www.organisasi.org/1970/01/>.

*Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal atau menetap dalam suatu lingkungan, dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak hubungan mereka relative homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan alam.

*Kedua*, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam hal ini yang dimaksud adalah desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya.

*Ketiga*, pengertian secara politik, dimana “desa” sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik memiliki wewenang tertentu, karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.<sup>12</sup>

Pemerintah desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.<sup>13</sup> Pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya

---

<sup>12</sup> Mashuri Maschab, 2013. Politik Pemerintahan Desa di Indonesia, Yogyakarta:POIGov Fisipol UGM, hlm. 1

<sup>13</sup> H.A.W Widjaja, Otonom Desa Merupakan Otonom yang Asli, Bulat, dan Utuh, Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2003, hal.3

peraturan-peraturan atau Undang-Undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa, yakni terdiri atas sekretaris desa dan perangkat lainnya. Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, desa telah memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur seluruh tatanan di desa.

Desa menurut UU Nomer 32 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah mengartikan Desa sebagai berikut : “Desa atau yang di sebut nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mnegatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang di akui dan di hormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. (UU Nomer 32 tahun 2014 tentang pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 12). Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikat Negara untuk mengotonomikan Desa dengan berbagai kemandirian pemerintah desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, dan berbagai kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, penyebab daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau Kota, dan Desa. Revormasi telah mencapai akarnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun di ramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Permata press, Undang-Undang Desa & Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2015,h.117.



Pengertian Desa menurut HAW. Widjaja dan UU tahun 2014 sangat jelas sekali bahwa desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri, dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggara otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah. Pemerintah desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggara pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa. Pemerintah desa menurut HAW. Widjaja dalam bukunya "Otonomi Desa" Pemerintah Desa diartikan sebagai berikut: "Penyelenggaraan Pemerintah Desa Merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah, sehingga Desa memiliki Kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada bupati".<sup>15</sup> Adapun Otonomi desa, merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

---

<sup>15</sup> HAW. Widjaja, *Op., Cit.,* hal.3

Sebagai wujud demokrasi, di desa dibentuk badan perwakilan desa yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan pengawas terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa serta keputusan kepala desa. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman desa.<sup>16</sup>

Berdasarkan uraian diatas, penulis dapat menarik kesimpulan pemerintah desa adalah kegiatan penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Desa diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, 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>17</sup>

Dengan demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa desa merupakan garda depan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia, dimana keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan demokratisasi. Praktek pelaksanaan pemerintahan desa sesungguhnya merupakan cerminan dari membuminya demokrasi dalam pemerintahan kita. Implementasi sistem demokrasi, jika

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 165

<sup>17</sup> Sirajuddin dan winardi, 2015, Dasar – Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Wisma Kalimetro Malang, Jatim, hal.365

diibaratkan sebagai sebuah komoditi, maka pemerintahan desa adalah etalase dari komoditi tersebut.<sup>18</sup>

Salah satu kekuatan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah adanya komitmen Negara untuk mengakui atau rekognisi dan melindungi desa-desa atau nama lain diseluruh Indonesia guna melaksanakan konstitusi Pasal 18B UUD 1945. Pasal 18B mengatur tentang penghormatan Negara terhadap satuan pemerintah yang bersifat lebih khusus dan istimewa serta masyarakat hukum adat, walaupun tidak eksplisit mengemukakan tentang desa. Desa tersebut tidak saja diakui secara legal formal oleh Negara tetapi juga diberikan jaminan sumber pendapatan pasti yang berasal dari APBN, APBD, dan sumber pendapatan asli desa itu sendiri. Tujuan ditetapkannya peraturan Desa dalam Undang-Undang ini, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 UU No. 6 Tahun 2014, merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa.
- d. mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama
- e. membentuk pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif terbuka, serta tanggungjawab.
- f. meningkatkan pelayanan pablik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 354

- g. meningkatkan ketatanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketatanan nasional
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional
- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.<sup>19</sup>

Mencermati ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, jika melihat proses kelahirannya yang tidak lepas dari desakan “*Parade Nusantara*” atau kalangan Lembaga Sosial Masyarakat sebagai kelompok penekan (*pressure group*) yang memobilisasi prangkat desa, maka Undang-Undang tersebut cenderung bersifat *segmented*, artinya hanya menguntungkan segmen-segmen tertentu, khususnya Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Lembaga Sosial Masyarakat. Masyarakat desa dalam Undang-Undang tersebut dapat dikatakan mirip dengan politik uang (*money politics*) yang dilegalkan oleh Negara.

Oleh karena itu kajian terhadap Undang-Undang Desa merupakan keharusan dan bukan tidak mungkin Undang-Undang Desa ini juga berpotensi menimbulkan permasalahan sosial budaya baru serta cenderung bersifat *counter productive* terhadap cita-cita membangun desa dan kesejahteraan warga pedesaan. Mengenai kedudukan Desa (atau nama lainnya), menautkan dari pengakuan dan penghormatan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di atur dengan Undang-Undang.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ni'matulHuda, Hukum Pemerintahan desa (Dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, (Malang: Setara Press, 2015) hal. 211

<sup>20</sup> Sirajuddin dan winardi. *Op.Cit.*, hlm. 356

Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan 5 Undang-Undang Desa, sebagai berikut “Penyelenggara Pemerintah Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika”(Pasal 2), “Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota”(Pasal 5). Ketentuan tersebut menengaskan kedudukan Desa sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah. Hal ini pula yang menjadikan Peraturan Desa atas dasar Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 (*vide* Pasal 3 ayat (7) huruf c) dan UU No. 10 Tahun 2004 (*vide* Pasal 7 ayat (2) huruf c) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari peraturan daerah.

### **C. Tinjauan Umum Kepala Desa**

Kepala Desa adalah pejabat pemerintah desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah. Kepala desa merupakan pimpinan penyelenggara desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD (Badan Permusyawaratan Desa), perangkat desa tersebut bertugas untuk membangun desa dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan juga untuk mengembangkan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang ada di desa tersebut. Kepala desa juga bertugas untuk mengembangkan potensi masyarakat dalam desa.

Kepala desa merupakan pimpinan tertinggi di desa. Oleh karena itu kepala desa bertanggung jawab penuh atas roda pemerintahan yang ada di



desa. Selain pemimpin dalam roda pemerintahan, kepala desa juga memiliki peranan penting dalam pembangunan yang ada di desa. Kepala desa merupakan orang pertama yang mengemban tugas dan kewajiban yang berat, yaitu menyelenggarakan dan penanggung jawab yang utama dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dalam urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan, ketentraman dan ketertiban sesuai dengan perundang-undang yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.<sup>21</sup>

Kepala desa dipilih secara langsung oleh penduduk desa berwarga Negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihan diatur oleh peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintahan. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa ditetapkan sebagai kepala desa. Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum dapat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan, hukum adat setempat yang ditetapkan dalam peraturan daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Kepala desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Kepala desa berhenti karena tiga hal, yaitu meninggal dunia, permintaan sendiri, atau

---

<sup>21</sup> Soemarno dan Dardjosumardjono, 1984. Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. PT. Sampurna Kurnia, Jakarta. Hal. 25



diberhentikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 40.<sup>22</sup> Dalam PP No. 72 Tahun 2005 pasal 14 dan 15 disebutkan bahwa kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Urusan pemerintahan yang dimaksud adalah pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan badan usaha milik desa, dan kerjasama antar desa. Urusan pembangunan yang dimaksud adalah pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana dan prasarana fasilitas umum desa, seperti jalan desa, jembatan desa, pasar desa. Urusan kemasyarakatan ialah pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan, dan adat-istiadat.

Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 26 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa,

---

<sup>22</sup> Yusnani Hasyimzoem, dkk. Hukum Pemerintahan Daerah. (Jakarta: Rajawali Pers, 2017). Hal. 137

melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berwenang:

1. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa
2. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
3. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
4. Menetapkan Peraturan Desa;
5. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
6. Membina kehidupan masyarakat Desa;
7. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
8. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
9. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
10. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
11. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
12. Memanfaatkan teknologi tepat guna mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
13. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

14. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

Kepala Desa dalam ketatanegaraan Indonesia perlu dipahami sebagai penyelenggara urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas, untuk melayani masyarakat. Faktor utama yaitu bahwa persepsi mengenai urusan dan kelembagaan ketatanegaraan berbeda dengan urusan kelembagaan pemerintah. Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa bertanggung jawab terhadap Kepala Desa.

Kedudukan Kepala Desa pada tingkat pemerintah terkecil dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yakni pemerintahan desa adalah sebagai pemimpin masyarakat desa. Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 94 dan Pasal 104 dalam bukunya Hanif Nurcholis adalah badan pelaksana kebijakan yang dibuat bersama dengan Badan Perwakilan Desa.<sup>24</sup>

#### **D. Tinjauan Umum Mutasi**

Mutasi atau pemindahan adalah kegiatan memindahkan karyawan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang setingkat atau sejajar.<sup>25</sup> Mutasi dalam pengertian luas dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan status kepegawaian seorang pegawai, baik disebabkan oleh adanya perubahan status pernikahan, kelahiran anak, kenaikan pangkat, perpindahan tempat tugas,

---

<sup>23</sup> Sirajuddin dan winardi, *Op. Cit.*, hal.369

<sup>24</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa* (Jakarta: Erlangga, 2011) hal. 36

<sup>25</sup> Alex Sumanji Nitisemito, 1996. *Manajemen Personalial: Sumber Daya Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hlm. 71

dijatuhi hukuman disiplin, dan lain-lain. Dalam pengertian yang lebih sempit, mutasi dapat diartikan sebagai proses perpindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan yang lain, baik yang masih berada dalam satu wilayah ataupun dalam wilayah yang berbeda. Dalam hal ini dibutuhkan keluwesan dalam manajemen sumber daya manusia. Artinya para pengambil keputusan dalam suatu organisasi harus memiliki wewenang untuk relokasi sumber daya, dana dan sumber daya manusia sedemikian rupa sehingga organisasi secara tangguh mampu menghadapi berbagai tantangan yang timbul baik secara internal maupun eksternal.

Mutasi atau rotasi jabatan merupakan hal yang sangat tidak diinginkan oleh para pejabat, karena dengan mutasi ada beberapa indikasi akan menurunnya pendapatan (gaji) yang di dapat dan dengan mutasi akan sulit menyesuaikan diri dengan keadaan yang baru, pasalnya telah terlalu nyama dengan yang sebelumnya. Atau kemungkina yang kedua mutasi merupakan hal yang di tunggu-tunggu hal itu terjadi dengan mereka para pegawai yang sudah males dengan keadaan baik itu lingkungan kerja yang tidak mendukung atau tanggung jawab yang tidak sesuai dengan harapannya.<sup>26</sup>

Walaupun hal mutasi merupakan hal yang tidak diinginkan akan tetapi itu tidak bisa dihindari, karena itu merupakan bagian dari beberapa langkah untuk memanajemen sebuah instansi demi terciptanya nuansa baru dan gairah akan tanggung jawabnya untulk lebih meningkatkan kembali kenerjanya.

---

<sup>26</sup> <http://makalah-dudi.blogspot.com/2014/10/mutasi-pegawai-sebagai-langkah.html?m=1>

Menurut Hasibuan, Mutasi dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi dirumuskan sebagai suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi.<sup>27</sup>

Mutasi menurut Sastrohadiwiryo adalah kegiatan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan proses pemindahan fungsi, tanggung jawab, dan status ketenagakerjaan tenaga kerja ke situasi tertentu dengan tujuan agar tenaga kerja yang bersangkutan memperoleh kepuasan kerja yang mendalam dan dapat memberikan prestasi kerja yang semaksimal mungkin kepada organisasi.<sup>28</sup>

Berdasarkan beberapa uraian tentang pengertian mutasi, definisi mutasi adalah proses pemindahan tenaga kerja dari suatu posisi pekerjaan ke tempat yang lain dalam posisi dan tanggung jawab yang sama, lebih tinggi (promosi), maupun lebih rendah (demosi) dalam organisasi itu sendiri maupun di luar organisasi. Adapun Promosi dan Demosi termasuk dalam kategori mutasi karena keduanya termasuk pemindahan posisi, tempat, maupun tanggung jawab yang akan dilaksanakan. Akan tetapi, mutasi sebenarnya tidak selamanya sama dengan pemindahan. Mutasi meliputi kegiatan memindahkan tenaga kerja, pengoperan tanggung jawab, pemindahan status ketenagakerjaan, dan sejenisnya. Pemindahan hanya terbatas pada mengalihkan tenaga kerja dari suatu tempat ke tempat lain.

---

<sup>27</sup> Hasibuan, Malayu, 2005. Manajemen Sumber Daya Manusia, Bumi Aksara, Jakarta. Hlm. 102

<sup>28</sup> Sastrohadiwiryo dalam Buku Kadarisman, Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia, Raja grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 68

Dengan demikian, mutasi lebih luas ruang lingkungannya dibanding pemindahan. Salah satu perwujudan kegiatan mutasi adalah pemindahan tenaga kerja dari satu tempat ke tempat yang lain. Alasan yang mendasari penulis menganggap bahwa promosi dan demosi termasuk dalam kategori mutasi karena keduanya termasuk pemindahan posisi, tempat, maupun tanggung jawab yang akan dilaksanakan.

Program mutasi harus memberikan informasi tentang asas-asas, dasar-dasar, jenis-jenis dan syarat-syarat pegawai dimutasikan. Jika hal ini diinformasikan dengan baik, maka akan menjadi motivasi bagi pegawai dalam sebuah organisasi.

Tujuan Mutasi Menurut Hasibuan memberikan beberapa tambahan batasan tujuan tersebut sebagai berikut :<sup>29</sup>

1. Untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan;
2. Untuk meningkatkan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan;
3. Untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan;
4. Untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap pekerjaannya;
5. Untuk memberikan perangsangan agar karyawan mau berupaya meningkatkan karier yang lebih tinggi;
6. Untuk melaksanakan hukuman/sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan;
7. Untuk memberikan pengakuan dan imbalan terhadap prestasinya;
8. Untuk alat pendorong agar spirit kerja meningkat melalui persaingan terbuka;
9. Untuk tindakan pengamanan yang lebih baik;
10. Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik karyawan;
11. Untuk mengatasi perselisihan antara sesama karyawan.

Prinsip Mutasi adalah memutasikan pegawai atau karyawan kepada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai, agar semangat dan produktivitas

---

<sup>29</sup> Hasibuan, Melayu, 2011. Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 102



kerjanya meningkat. Ada tiga dasar landasan pelaksanaan mutasi pegawai maupun karyawan yaitu.<sup>30</sup>

- (1) *Merit sistem* yaitu mutasi karyawan yang didasarkan pada landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerja pegawainya. Merit system ini merupakan dasar mutasi yang baik karena :
  - a. Output dan prestasi kerjanya meningkat.
  - b. Semangat kerja meningkat.
  - c. Jumlah kesalahan yang diperbuat menurun.
  - d. Absensi dan disiplin karyawan semakin baik.
  - e. Jumlah kecelakaan akan menurun.
- (2) *Seniority system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari orang yang bersangkutan. Sistem mutasi seperti ini tidak objektif karena kecakapan orang yang dimutasikan berdasarkan senioritas belum tentu mampu memegang jabatan baru.
- (3) *Spoil system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka. Adapun manfaat dari mutasi tersebut bagi para pegawai antara lain dalam bentuk:
  - a. Adanya pengalaman baru
  - b. Cakrawala pandangan yang lebih luas
  - c. Tidak terjadinya kebosanan dan kejenuhan
  - d. Perolehan perspektif baru mengenai kehidupan organisasional
  - e. Persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya promosi

---

<sup>30</sup> *Ibid*

- f. Sebagai motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

Dalam mutasi terdapat beberapa cara mutasi yang dilakukan kepada karyawan, Ada dua cara mutasi yang dilakukan dalam sebuah organisasi:<sup>31</sup>

- 1) Cara tidak ilmiah Mutasi, dengan cara tidak ilmiah dilakukan dengan:
  - a Tidak didasarkan pada norma atau standar criteria tertentu
  - b Berorientasi semata-mata kepada masa kerja dan ijazah, bukan atas prestasi atau factor-faktor riil.
  - c Berorientasi kepada banyak anggaran yang tersedia
  - d Berdasarkan *spoil system*.
- 2) Cara Ilmiah  
Mutasi dengan cara ilmiah dilakukan dengan:
  - a) Berdasarkan norma dan standar kriteria tertentu, seperti analisis pekerjaan
  - b) Berorientasi pada kebutuhan yang riil
  - c) Berorientasi pada formasi yang riil
  - d) Berorientasi kepada tujuan yang beraneka ragam
  - e) Berdasarkan objektifitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Ruang lingkup mutasi mencakup semua perubahan posisi/ pekerjaan/ tenaga pegawai atau karyawan, baik secara horizontal maupun vertical

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 103

(promosi/ demosi) yang dilakukan karena alasan *personal transfer* ataupun *production transfer* di dalam suatu organisasi.<sup>32</sup>

- 1) Mutasi horizontal artinya perubahan tempat atau jabatan pegawai/karyawan tetapi tetap pada ranking yang sama dalam organisasi itu. Mutasi horizontal mencakup “ mutasi tempat dan mutasi jabatan”.
  - a) Mutasi tempat (*Tuor of area*) adalah perubahan tempat kerja, tetapi tanpa perubahan jabatan/posisi/golongannya. Penyebabnya adalah karena rasa bosan atau tidak cocok pada suatu tempat baik karena kesehatan maupun pergaulan yang kurang baik.
  - b) Mutasi jabatan (*tour of duty*) adalah perubahan jabatan atau penempatan pada posisi semula.
- 2) Mutasi cara vertikal adalah perubahan posisi/jabatan/pekerjaan, promosi atau demosi sehingga kewajiban dan kekuasaannya juga berubah.

Dengan beragamnya pelaksanaan mutasi tersebut, pada dasarnya dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa mutasi selalu ditujukan kepada tercapainya kesepakatan (kondisi tawar seimbang) antara keinginan pribadi karyawan untuk berprestasi dengan kepentingan organisasi.

#### **E. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Sekretaris Desa**

Pengangkatan perangkat desa termasuk di dalamnya adalah sekretaris desa menjadi kewenangan dari kepala desa. Secara hirarki kepangkatan, perangkat desa berada di bawah kepala desa untuk membantu kepala desa, sehingga pertanggung jawaban sekretaris desa adalah terhadap kepala desa. Sedangkan pengangkatan sekretaris desa dalam Peraturan Pemerintah

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hal. 104

Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa sekretaris desa yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, akan diangkat secara bertahap menjadi Pegawai Negeri Sipil, hal tersebut menyebabkan para sekretaris desa merasa tidak perlu bertanggung jawab kepada kepala desa. Di samping itu dengan proses pengangkatan sekretaris desa yang tidak melalui uji kompetensi seperti tes penerimaan PNS pada umumnya membuat ketidakpercayaan masyarakat desa akan kualitas perangkat pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.<sup>33</sup>

Sekretaris desa adalah pembantu kepala desa, tetapi sebagai PNS sekretaris desa harus tunduk dan patuh terhadap peraturan disiplin yang atasannya Camat atau pejabat lain yang ditunjuk.<sup>34</sup> Hal tersebut akan membuat struktur pemerintahan desa menjadi “bercabang”. Sebab di satu sisi, sekretaris desa adalah bawahan kepala desa yang bertugas membantu kepala desa, akan tetapi di sisi lain sekretaris desa sebagai aparatur negara yang tugasnya adalah membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terlebih lagi ketika sekretaris desa telah diangkat menjadi PNS maka secara otomatis sekretaris desa memiliki hak dan kewajiban sebagaimana dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Selain tunduk pada undang-undang kepegawaian, konsekuensi sekretaris desa diisi dari PNS adalah harus patuh pada kode etik PNS.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> M. Farid Ridha dan Sujianto, “Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi PNS”, *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, No. 1, Vol. 11, 2013, hlm. 40.

<sup>34</sup> Ni'matul Huda, Op.,. Cit hlm. 199.

<sup>35</sup> Muhammad Fachrudin, *Analisis Yuridis Perubahan Status Sekretaris Desa Non Pegawai Negeri Menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Kabupaten Grobogan*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2011, hlm. 72.

Kedudukan sekretaris desa sebagai PNS, sebagai aparatur negara, akan memungkinkan terjadinya disharmonisasi hubungan antara sekretaris desa dengan kepala desa. Sebab, dilihat dari pengangkatannya, kepala desa diangkat dari hasil pemilihan langsung oleh masyarakat setempat, sehingga pertanggung jawabannya adalah terhadap masyarakat yang telah memilihnya. Sedangkan sekretaris desa diangkat oleh pemerintah daerah, sehingga lazimnya pertanggung jawabannya adalah bukan terhadap kepala desa. Padahal kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan pimpinan pemerintah desa. Permasalahan lain terkait perubahan kedudukan sekretaris desa adalah mengenai kesetaraan golongan. Penggolongan sekretaris desa ke dalam golongan IIA dianggap tidak adil karena golongan sarjana disamakan dengan SMA.<sup>36</sup>

Sekretaris desa yang tugasnya adalah sebagai unsur pembantu kepala desa dalam hal administratif, manakala diisi dari PNS memungkinkan terjadinya pertanggung jawaban dan loyalitas ganda, yakni kepada kepala desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas desa. Pertanggung jawaban sekretaris desa kepada kepala desa terkait dengan posisi sekretaris desa di dalam struktur pemerintahan desa yang berada di bawah kepala desa. Namun dari segi pengangkatan, pertanggung jawaban sekretaris desa adalah kepada pejabat daerah yang mengangkatnya.

Menurut Ateng Syafrudin dan Suprin Na<sup>''</sup>a, desa atau apapun bentuknya merupakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang

---

<sup>36</sup> Fina Sinarita dkk, "Analisa Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa (SEKDES) Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Kabupaten Demak", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 10.

dilingkupi oleh hak-hak tradisionalnya. Kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya ini didasarkan pada asal usul dan adat istiadat setempat yang harus diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jaminan konstitusional ini harus dilihat dan diimplementasikan secara komprehensif, termasuk dalam tata cara pengisian jabatan sekretaris desa.<sup>37</sup>

Adanya kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS, akan dapat memicu munculnya asosiasi-asosiasi baru dari kalangan perangkat desa yang akan menuntut untuk ikut diangkat menjadi PNS.<sup>38</sup> Keadaan semacam itu dapat terjadi sebab, perangkat desa yang lain menganggap adanya ketidakadilan dalam susunan struktur perangkat desa. Meskipun disadari bahwa tugas sekretaris desa tergolong lebih besar untuk mengemban tugas administrasi desa dibandingkan dengan perangkat desa yang lain. Dari sisi sosiologis, pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS akan memperlemah posisi otonomi asli yang dimiliki masyarakat desa karena salah satu aparat desa telah menjadi aparat pemerintah daerah dan menjadi perpanjangan tangan pejabat daerah. Kemudian dari segi politis, sekretaris desa PNS akan berperan lebih penting dari pada kepala desa. Ditakutkan pula bahwa secara perlahan-lahan kewenangan kepala desa akan terkikis beralih menjadi kewenangan sekretaris desa.<sup>39</sup> Namun, ketentuan di dalam undang-undang desa yang baru ini tidak mensyaratkan sekretaris desa diisi dari PNS. Setelah melewati perjalanan yang lumayan panjang, sejak awal era reformasi hingga sekarang ini akhirnya

---

<sup>37</sup> Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a. *Op., Cit.*, hlm. 55.

<sup>38</sup> Muhammad Fachrudin, *Analisis Yuridis Perubahan Status, Op., Cit.*, hlm. 82.

<sup>39</sup> Fina Sinarita dkk, *Analisa Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa..., Op., Cit.*, hlm.10.



pengaturan mengenai pemerintahan desa kembali dibingkai dengan undang-undang tersendiri, tidak lagi disatukan dengan undang-undang pemerintahan daerah. Pada tahun 2014 diundangkan undang-undang baru yang mengatur pemerintahan desa yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dengan mulai berlakunya undang-undang baru ini, ketentuan pengaturan mengenai pemerintahan desa yang terdapat di dalam Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sehingga pengaturan tentang pemerintahan desa hanya terdapat di dalam undang-undang baru itu.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 terdiri dari XVI Bab dan 121 Pasal, sehingga pengaturan mengenai desa tidak terbatas pada hal-hal yang sangat pokok saja sebagaimana pengaturan pada undang-undang sebelumnya, yaitu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Di dalam Bab V undang-undang tersebut, merupakan bab yang substansinya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa.

Disebutkan di dalam Pasal 23 bahwa penyelenggara pemerintahan desa adalah pemerintah desa. Pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu dengan perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Sebagai unsur pembantu kepala desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, perangkat desa terdiri dari sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menjabarkan bahwa sekretariat desa dipimpin oleh sekretaris desa yang bertugas membantu desa dalam bidang administrasi. Di

dalam menjalankan tugasnya, sekretaris desa dibantu oleh unsur staf sekretariat yang maksimal terdiri dari tiga bidang urusan. Jika melihat peraturan terkait sekretaris desa pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, peraturan di dalam undang-undang desa yang baru ini memberikan ketentuan yang berbeda. Ketentuan di dalam undang-undang desa yang baru ini tidak mensyaratkan sekretaris desa diisi dari PNS. Artinya, sekretaris desa diposisikan kembali sebagai bagian dari perangkat desa sebagaimana perangkat desa yang lain, yang kewenangan pengangkatannya ada pada kepala desa. Jika pengangkatan sekretaris desa dikembalikan sebagaimana pengangkatan perangkat desa yang lainnya, maka tidak lagi terdapat pertanggung jawaban ganda yang harus dijalankan oleh sekretaris desa sebagaimana sebelumnya, yakni sekretaris desa harus bertanggung jawab kepada kepala desa sebagai pimpinan pemerintah desa dan kepada pejabat daerah yang mengangkatnya, dalam hal ini yaitu bupati/walikota.

Perubahan ketentuan tersebut, mengembalikan citra sekretaris desa dalam pandangan masyarakat sebagai “pamong desa”, yang menurut Soetardjo Kartohadikoesoemoe, mereka adalah “kepala-kepala kecil” yang mempunyai pengaruh dan perbawaan luar biasa bagi masyarakat desa. Lebih lanjut, Soetardjo juga berpendapat bahwa anggota-anggota pemerintah desa lazimnya diangkat dari kalangan penduduk desa yang cakap dan berpengaruh. Mereka dapat diangkat dengan jalan pilihan, penetapan oleh Kepala Desa maupun diangkat oleh wedana atas usulan Kepala Desa.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemoe, *Desa, Op., Cit.*, hlm 191-192

### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Dalam melakukan penelitian diperlukan suatu metode yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji atau diteliti sehingga metode merupakan faktor yang sangat penting sebagai proses penyelesaian suatu permasalahan tersebut. Dalam penelitian ini penyusun menggunakan metode penelitian normatif. Berdasarkan fokus penelitiannya, penelitian hukum dibagi lagi menjadi beberapa jenis. Abdulkadir Muhammad membagi menjadi tiga, yaitu, penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif-empiris, penelitian hukum empiris yang dibagi berdasarkan fokus penelitiannya.<sup>41</sup>

Jenis penelitian normatif merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen-dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Metode penelitian hukum normatif biasa disebut sebagai penelitian hukum *doktriner* atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum *doktriner* dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan, serta mengkaji norma-norma dalam perundang-undangan.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1 Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, Hal. 52

<sup>42</sup> <https://www.gurupendidikan.co.id/metode-penelitian-hukum/> diakses pada tanggal 17 November 2019 pukul 23:24 wita.

## **B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat Autoritatif berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan.

### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, berupa pendapat hukum atau teoriteori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian artikel ilmiah, maupun *website* yang terkait dengan bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya bahan hukum sekunder maka penelitian akan terbantu untuk memahami atau menganalisis bahan hukum primer. Termaksud pula dalam bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari buku, jurnal, makalah dan tulisan yang terkait.

## **C. Jenis dan Sumber Data**

### 1. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung di lapangan saat melakukan penelitian. Data primer di dapat dari sumber informan yaitu individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti. Data primer seperti, catatan hasil wawancara, hasil observasi lapangan, dan data-data mengenai informan.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah Data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara mengadakan studi kepustakaan (*Libraby research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan maksud untuk memperoleh arah pemikiran dan tujuan penelitian yang dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, mengutip, dan menelaah literatur-literatur yang menunjang, peraturan perundang-undangan serta bahan-bahan lainnya yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

### **D. Pendekatan Penelitian**

#### a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

#### b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan

tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

#### **E. Teknik dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum/Data**

##### a. Studi Pustaka (*library research*)

Pengumpulan intisari dari dokumen, buku, jurnal, majalah, surat kabar dan sumber yang berasal dari internet atau laporan-laporan yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diteliti.

##### b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu metode pengumpulan data dan pencatatan terhadap berkas-berkas dokumen yang ada hubungannya dengan materi yang dibahas.<sup>43</sup> Menurut Suharsimi Arikunto dokumentasi berasal dari dokumen, yang artinya barang-barang tertulis. Hal ini sesuai dengan jenis penelitian normatif atau kepustakaan yang bahan hukumnya bersifat tertulis.

#### **F. Analisis Bahan Hukum/Data**

Untuk menjawab permasalahan, data yang telah didapatkan perlu diolah menggunakan analisis data kualitatif, yaitu suatu analisis hukum yang didasarkan pada bahan-bahan kepustakaan. Analisis data menurut pendapat Bogdan dan Tailor yaitu metode yang digunakan untuk menganalisis data dengan mendeskripsikan data melalui bentuk kata dan digunakan untuk

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI Perss, hal. 66



menafsirkan dan menginterpretasikan data hasil lisan atau tertulis dari orang tertentu dan perilaku yang diamati.

