Kedudukan Hukum Pemangku Jabatan Sekretaris Desa yang Baru Tanpa Pemberhentian Sekretaris yang Lama

Legal Position of the New Village Secretary Position Without Termination of the Old Secretary

Moh. Iksanuddin Makmun

Universtas Terbuka

E-mail: iksand_84@yahoo.com

La Sensu

Pascasarjana Universitas Halu Oleo

E-mail: lasensu18gmail.com

Kamaruddin Jafar

Pascasarjana Universitas Halu Oleo

E-mail: kamaruddinjafar88@gmail.com

Abstract: *The purpose of this research is to (1) find out and analyze the legal position of the new Village Secretary position holders without the termination of the old Village Secretary, (2) analyzing the legal settlement of the existence of two stakeholders in the Village Secretary position in Labunti Village Government due to the absence of the termination of the old official. This research is a normative study which is based on reviewing the laws and regulations relating to issues, especially laws and regulations relating to villages. The results of this research indicate that (1) The legal position of the Village Secretary is the Village Secretary who is appointed by the Village Head from a Non-PNS element because it is in accordance with the provisions of Law Number 6 of 2014, Article 49 paragraph (2) that the Village Head in appointing The village apparatus first consults with the sub-district head on behalf of the Regent/Mayor and the appointed village apparatus is fully responsible to the village head. The old Village Secretary who came from a civil servant element did not have a legal standing to hold the position of Village Secretary due to violations of Law Number 6 of 2014 concerning Villages. (2) The legal settlement of the existence of two Dasa Secretary positions in the village administration due to the absence of the termination of the old official, namely the principle of preference or priority, namely "lex posteriori derogat legi priori" is the new statutory regulation that overrides the old legislation. This understanding can be explained that Government Regulation Number 78 of 2013 concerning Procurement of Civil Servants, is a new statutory regulation, while Government Regulation Number 45 of 2007 concerning Requirements and Procedures for*

Appointing Village Secretaries to Become Civil Servants, is a statutory regulation which is old.

Keywords: *Legal Standing; Secretary; Villages*

Abstrak: Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk (1) mengetahui dan menganalisis kedudukan Hukum pemangku Jabatan Sekretaris Desa yang baru tanpa pemberhentian Sekretaris Desa yang lama, (2) menganalisis penyelesaian hukum terhadap adanya dua pemangku jabatan Sekretaris Dasa dalam pemerintahan Desa Labunti akibat ketiadaan pemberhentian pejabat lama. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang didasarkan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan khususnya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Desa. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Kedudukan jabatan Sekretaris Desa yang sah adalah Sekretaris Desa yang diangkat Kepala Desa dari unsur Non-PNS karena sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 49 ayat (2) bahwa Kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa terlebih dahulu berkonsultasi ke camat atas nama Bupati/Walikota dan terhadap perangkat Desa yang diangkat bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala Desa. Sekretaris Desa yang lama berasal dari unsur PNS sudah tidak mempunyai legal standing untuk memangku jabatan sebagai Sekretaris Desa karena terjadi pelanggaran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. (2) Penyelesaian hukum terhadap adanya dua pemangku jabatan Sekretaris Dasa dalam pemerintahan desa akibat ketiadaan pemberhentian pejabat lama yaitu diberlakukan asas preferensi atau asas pengutamaan, yaitu “lex posteriori derogat legi priori” adalah peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama. Pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, merupakan peraturan perundang-undangan yang baru, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, merupakan peraturan perundang-undangan yang lama.

Kata kunci: *Kedudukan Hukum; Sekretaris; Desa*

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, pengaturan mengenai desa hanya dituangkan dalam Pasal 200 sampai dengan Pasal 216. Di dalam Pasal 202 disebutkan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya. Yang menjadi perhatian terkait pengaturan desa di dalam undang-undang ini adalah substansi Pasal 202 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan”. Dari pengaturan terkait pemerintahan desa sebelumnya, tidak pernah terdapat substansi pengaturan yang mensyaratkan bahwa di dalam Pemerintahan Desa diisi dari unsur

pegawai negeri. Terlebih untuk Sekretaris Desa yang merupakan perangkat desa dan bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugasnya.

Selama ini, pengangkatan perangkat desa termasuk di dalamnya adalah Sekretaris Desa menjadi kewenangan dari Kepala Desa. Secara hierarki 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 PNS adalah oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Wali Kota, 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 desa¹.

Perdebatan soal bentuk dan jenis kewenangan lokal desa berdasarkan hak asal-usul, dan kewenangan desa berskala lokal sampai saat ini masih terus bergulir, dan bahkan tidak sedikit kalangan pemerintahan desa masih bingung menerjemahkan secara substantif soal kewenangan tersebut. Hal ini disebabkan penafsiran terkait kewenangan tersebut memiliki konsekuensi langsung dan tidak langsung terhadap cakupan kekuasaan atas pengusulan, perencanaan pembangunan dan penggunaan anggaran negara di desa. Secara normatif kewenangan tersebut merupakan mandat dari ketentuan Pasal 33 huruf a dan b dan Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, pada ketentuan umumnya mendefinisikan sekaligus 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 (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Lahirnya Ketentuan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa termasuk di dalamnya mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa. Pada perjalanannya Kepala

¹ M. Farid Ridha dan Sujianto, "*Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi PNS*", Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah, Vol. 11, No. 1, 2013, hlm. 40.

Desa Labunti Kecamatan Lasalepa Kabupaten Muna melaksanakan amanat Undang-Undang tersebut dengan melakukan pemilihan Sekretaris Desa serta perangkat lainnya yang mempunyai pengaruh dan pembawaan luar biasa bagi masyarakat desa dan dari kalangan penduduk desa Labunti setempat yang cakap dan berpengaruh justru melahirkan masalah baru yaitu Kepala Desa Labunti mengangkat pemangku jabatan Sekretaris Desa yang baru tanpa memberhentikan Sekretaris Desa yang lama terkait kewenangan terbatas yang dimiliki Kepala Desa sehingga terdapat dua Sekretaris Desa dalam satu pemerintahan desa dan kondisi ini tidak lazim sehingga akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di Desa Labunti.

Secara historis pemilihan dan pengangkatan Sekretaris Desa yang baru oleh kepala desa Labunti telah berjalan lama. Timbulnya konflik kepemimpinan sekretaris yang berkepanjangan akibat fanatisme dan kerasnya konfrontasi pendukung antara sekretaris yang lama dalam hal ini sekretaris unsur PNS dan sekretaris baru dari unsur Non-PNS. Konflik diawali dengan ketidakpuasan akan adanya kepentingan, dan reaksi sejumlah pihak yang berkepentingan. Sebagai contoh pengurusan dalam bidang administrasi pengambilan formulir KTP, Surat izin kegiatan hajatan sosial, pengurusan surat keterangan domisili dan lain-lain menimbulkan kerancuan administrasi dalam desa karena dalam prosesnya atau perjalanannya tidak melewati satu pintu yaitu bagi masyarakat yang mendukung Sekretaris Desa lama akan mengurus segala keperluan administrasi kepada Sekretaris Desa tersebut, sebaliknya bagi masyarakat yang mendukung sekretaris yang baru akan mengurus segala keperluan administrasi kepada sekretaris yang baru. Kondisi inilah yang menyebabkan adanya dualisme kepemimpinan Sekretaris Desa. Uraian tersebut di atas penulis menganggap sebagai adanya pengakuan secara sepihak dari masyarakat tentang kedudukan Sekretaris Desa, bahkan secara radikal masyarakat tidak memberi pengakuan (bukan pemberian) tentang kewenangan salah satu Sekretaris Desa. Persoalan-persoalan seperti inilah yang banyak menjadi polemik yang tidak akan terjawab apabila persoalan tersebut tidak digali secara mendalam melalui sebuah kajian ilmiah.

Adapun tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis kedudukan Hukum pemangku Jabatan Sekretaris Desa yang baru tanpa pemberhentian Sekretaris Desa yang lama. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyelesaian hukum terhadap adanya dua pemangku jabatan Sekretaris Dasa dalam pemerintahan Desa Labunti akibat ketiadaan pemberhentian pejabat lama.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif, dimana penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma,² sehingga metode yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif, yaitu mencari dan mengumpulkan data yang ada hubungannya dengan obyek dan permasalahan yang diteliti, kemudian diambil dan disusun secara sistematis untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan lengkap mengenai permasalahan yang dibahas. Sesuai teori, Peter Mahmud Marzuki mengemukakan suatu penelitian menggunakan beberapa pendekatan sebagai satu kesatuan yang utuh, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)³. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan undang-undang, kasus, dan konsep antara lain;

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mencari dan menemukan kerangka hukum dalam pemangku jabatan Sekretaris Desa yang mengakibatkan adanya pengangkatan Sekretaris Desa yang baru tanpa pemberhentian sekretaris yang lama dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- 2) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah merupakan pendekatan melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam pendekatan konsep mal administrasi, wewenang, perizinan, serta konsep tanggung jawab dan gugat. Selanjutnya, penelitian ini menguji pemangku jabatan Sekretaris Desa yang mengakibatkan adanya pengangkatan Sekretaris Desa yang baru tanpa pemberhentian sekretaris yang lama khususnya dalam. Konsep tersebut juga secara universal menelaah pandangan-pandangan hukum dari berbagai negara⁴.
- 3) Pada pendekatan kasus (*case approach*) yang mana menganalisis kasus khususnya pada Keputusan Kepala Desa Labunti Nomor 01 Tahun 2019 dan putusan Bupati Muna No. 754 Tahun 2019 yang bersifat preskriptif⁵ dengan tujuan menemukan *ratio decidendi* yang mempunyai hubungan dengan kasus yang diteliti.

² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 33.

³ *Ibid*, hlm. 35.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Pradana Media Grup. 2007, hlm. 137.

⁵ *Ibid*, hlm. 119.

Untuk sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini menggunakan beberapa bahan hukum primer antara lain; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Ketentuan Pasal 81 dan 82 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa. Selain peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, terdapat juga sumber hukum primer lainnya yaitu Bupati Muna. Adapun putusan Bupati Muna yang ditelaah dalam penelitian ini adalah Putusan No. 754 Tahun 2019 dan Keputusan Kepala Desa Labunti Nomor 01 Tahun 2019 yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku hukum termasuk tesis dan disertasi hukum, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan serta hasil penelitian sebelumnya yang terkait dengan permasalahan.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Pemangku Jabatan Sekretaris Desa yang Baru Tanpa Pemberhentian Sekretaris Desa yang Lama

Berbicara tentang negara, terutama di dalam konsep negara hukum dan demokrasi, maka kita akan menemukan persoalan yang menyangkut tentang kebijakan/politik hukum itu bagaimana dibangun. Karena salah satu ciri daripada negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan bukan berlandaskan pada kekuasaan politik (*machstaat*) belaka dalam menjalankan roda pemerintahan negara, ialah ditandai oleh bagaimana proses dari akumulasi politik yang menyangkut kepentingan negara sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk mengatur kehidupan sosial masyarakat itu menjalankan kepentingan negara atas nama rakyatnya dalam membentuk peraturan perundang-undangan.⁶

Sebagai Negara yang berdasarkan hukum, segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut, diperlukan tatanan yang tertib dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan harus dilaksanakan sejak tahap perencanaan sampai dengan

⁶ Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia (Perspektif Ketatanegaraan Indonesia)*, Yogyakarta: UII Press, 2010, hlm. 1.

pengundangan.⁷

Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan desa. Keberadaan peraturan desa sudah diatur dalam undang-undang tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun belum memberikan definisi atau batasan tentang apa yang dimaksud dengan peraturan desa. Rumusan tentang peraturan desa ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Definisi ini juga yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang merupakan pengaturan lebih lanjut tentang Desa.

Sekretaris Desa

Menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 bagian kelima Perangkat Desa, Pasal 48 dan Pasal 49 ayat (1) yaitu, Perangkat Desa terdiri dari: Sekretaris Desa, Pelaksana Kewilayahan, dan Pelaksana Teknis. Pasal 49 ayat (1), Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kemudian di jelaskan dalam Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, pengertian Sekretaris Desa adalah Perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang tertib administrasi pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Misalnya, membuat surat akta kelahiran atau surat keterangan. Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Pengangkatan Perangkat Desa

Disebutkan dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, dan dalam hal pengangkatan perangkat Desa oleh Kepala Desa disebutkan dalam ayat (2) bahwa Kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa terlebih dahulu berkonsultasi ke

⁷ Wahiduddin Adams, dalam kata pengantar buku *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013)*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013, hlm. v.

Camat atas nama Bupati/Walikota dan terhadap perangkat Desa yang diangkat bertanggung jawab sepenuhnya kepada Kepala Desa.

Pengangkatan perangkat Desa di samping memiliki syarat-syarat yang harus dipenuhi juga terdapat mekanisme disebutkan dalam Pasal 66 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, bahwa mekanisme pengangkatan perangkat Desa adalah dengan mekanisme sebagai berikut:

- 1) Kepala Desa melakukan penjaringan dan penyaringan atau seleksi calon perangkat Desa;
- 2) Kepala Desa melakukan konsultasi dengan camat atau sebutan lain mengenai pengangkatan perangkat Desa;
- 3) Camat atau sebutan lain memberikan rekomendasi tertulis yang memuat mengenai calon perangkat Desa yang telah dikonsultasikan dengan kepala Desa dan
- 4) Rekomendasi tertulis camat atau sebutan lain dijadikan dasar oleh kepala Desa dalam pengangkatan perangkat Desa dengan keputusan kepala Desa.

Terhadap tim yang dimaksud pada poin (a) diberikan kewenangan kepada Desa untuk mengatur yang dituangkan dalam peraturan Desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 83 Tahun 2015. Dalam pengangkatan perangkat Desa oleh kepala Desa bukanlah menjadi kewenangan yang melekat secara mutlak terhadap kepala Desa dengan kehendak sendiri tanpa harus mempertimbangkan syarat-syarat sebagai perangkat Desa dan mekanisme pengangkatan perangkat Desa, proses penjaringan dan penyaringan yang dilakukan tentu dengan tujuan agar mendapatkan hasil yang baik yaitu perangkat Desa yang diangkat memiliki etos kerja yang baik dan profesional. Kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa harus taat pada ketentuan-ketentuan tentang mekanisme pengangkatan perangkat Desa, kewenangan dalam mengeluarkan dan menetapkan perangkat Desa sangat di ikuti dengan syarat dan mekanisme salah satunya yang paling jelas adalah dengan adanya keterlibatan camat untuk memberikan rekomendasi secara tertulis kepada kepala Desa untuk mengangkat perangkat Desa dengan demikian maka kepala Desa terhadap kewenangan mengangkat perangkat Desa terdapat keterlibatan camat sebagai jalur konsultasi, kepala Desa yang mengeluarkan surat keputusan pengangkatan perangkat Desa karena kewenangan pengangkatan perangkat yang di atur oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Untuk melaksanakan kewenangan Kepada Desa mengangkat perangkat desa dalam hal ini Sekretaris Desa, maka Kepala Desa dengan melewati prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 untuk mengeluarkan Surat Keputusan Pengangkatan Sekretaris Desa dari unsur masyarakat yang berstatus Non-PNS karena dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut diprasyarkan bahwa Sekretaris Desa adalah suatu jabatan perangkat dalam sistim pemerintahan desa yang pejabatnya berasal dari unsur Non-PNS.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, dan dalam hal pengangkatan perangkat Desa oleh kepala Desa disebutkan dalam ayat (2) bahwa kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa terlebih dahulu berkonsultasi ke camat atas nama Bupati/Walikota dan terhadap perangkat Desa yang diangkat bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala Desa.

Terhadap pengaturan lebih lanjut tentang perangkat Desa ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa terdapat syarat tambahan secara khusus yang diberikan kewenangan kepada daerah dengan memperhatikan asal usul Desa setempat, syarat perangkat Desa juga berdasarkan Permendagri 83 Tahun 2015 menyebutkan adanya syarat administrasi dalam Pasal 3

Pengangkatan perangkat Desa di samping memiliki syarat-syarat yang harus dipenuhi juga terdapat mekanisme disebutkan dalam Pasal 66 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, bahwa mekanisme pengangkatan perangkat Desa adalah dengan mekanisme sebagai berikut:

- (1) Kepala Desa melakukan penjaringan dan penyaringan atau seleksi calon perangkat Desa;
- (2) Kepala Desa melakukan konsultasi dengan camat atau sebutan lain mengenai pengangkatan perangkat Desa;
- (3) Camat atau sebutan lain memberikan rekomendasi tertulis yang memuat mengenai calon perangkat Desa yang telah dikonsultasikan dengan kepala Desa dan

- (4) Rekomendasi tertulis camat atau sebutan lain dijadikan dasar oleh kepala Desa dalam pengangkatan perangkat Desa dengan keputusan kepala Desa.

Kewenangan kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa yang diperoleh secara atributif dengan kewenangan mengeluarkan surat keputusan pengangkatan perangkat Desa tidak boleh bertindak berdasarkan kepentingan pribadi maupun golongan tetapi harus tetap didahului dengan mekanisme yang ada dalam aturan perundang-undangan. Bahwa yang paling penting juga dalam penerapan kewenangannya tidak lepas dari prinsip pengembangan dan pengelolaan Desa secara mandiri sesuai dengan hajat Undang-Undang Desa sehingga pemerintah pusat mengucurkan dana besar kepada Desa dengan hajat pengelolaan yang baik dipergunakan untuk membangun Desa dan terciptanya kesejahteraan masyarakat Desa.

Pemberhentian Perangkat Desa

Pemberhentian perangkat Desa tidak hanya dilakukan pada pemberhentian permanen sebagai perangkat Desa, tetapi dapat juga diberhentikan yang bersifat sementara sebagaimana disebutkan secara rinci dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 83 tahun 2015 yaitu: 1) Perangkat Desa diberhentikan sementara oleh Kepala Desa setelah berkonsultasi dengan Camat⁸. 2) Pemberhentian sementara Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena: Ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan; Ditetapkan sebagai terdakwa; Tertangkap tangan dan ditahan.

Perangkat Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diputus bebas atau tidak terbukti bersalah oleh Pengadilan dan telah berkekuatan hukum tetap atau *incraht* dikembalikan kepada jabatan semula. Pemberhentian perangkat Desa oleh kepala Desa yang menjadi kewenangannya juga harus tetap mengacu kepada mekanisme pemberhentian perangkat Desa yang telah diatur, sehingga kewenangan tersebut baru dapat melekat kepada kepala Desa apabila syarat pemberhentian dan mekanisme pemberhentian telah tepat dalam penerapannya. Alasan pemberhentian harus sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan oleh aturan tidak didasari dengan adanya kepentingan politik kepala Desa dan penilaian pribadi, dengan demikian akan dapat menciptakan kerukunan dalam kehidupan bermasyarakat dengan penuh semangat kesatuan dan persaudaraan. Perangkat Desa yang profesional adalah menjadi kunci utama

⁸ M. Z. Abidin, "Tinjauan atas Pelaksanaan Keuangan Desa dalam Mendukung Kebijakan Dana Desa", Jurnal Ekonomi dan Kebijakan. Publik, Vol. 6, No. 1, 2015, hlm. 61-76.

pembangunan Desa dengan kualitas pelayanan yang memuaskan bagi segenap masyarakat Desa, keberadaan perangkat Desa yang kurang profesional harus tetap dibina dan dilatih dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga pemberhentian berdasarkan kehendak penilaian kepala Desa bukanlah menjadi solusi namun justru akan menjadi awal kondisi masyarakat yang tidak stabil dan memicu konflik.

Berdasarkan penjelasan di atas terkait Pengaturan pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, peraturan pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Desa dan pengaturan yang lebih khusus terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa adalah menjadi kewenangan kepala Desa namun kewenangan tersebut bukan kewenangan mutlak melainkan terdapat keterlibatan camat dalam memberikan persetujuan pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa, camat akan mempertimbangkan alasan pemberhentian yang diajukan oleh kepala Desa dengan melihat ketentuan syarat-syarat pemberhentian dan pengangkatan serta mengkaji dampak kemasyarakatan, kepala Desa yang dipilih dalam masa 6 tahun masa jabatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Desa akan menciptakan kondisi politik masyarakat yang tidak stabil dan memiliki dampak terhadap perombakan perangkat Desa.

Kedudukan Sekretaris Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Pada undang-undang ini juga dijelaskan bahwa Sekretaris Desa yang selama ini bukan Pegawai Negeri Sipil namun secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan perundang-undangan yang ada. Secara konstitusional dasar hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia terdapat pada Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang organik sebagai penjabarannya yang paling terakhir yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan hasil reformasi Tahun 1998. Undang-undang Pemerintahan Daerah ini merupakan Undang-undang yang paling rinci mengatur Pemerintahan Daerah secara totalitas. Otonomi daerah yang dianut Undang-undang ini merupakan yang paling luas dan paling mandiri jika dibandingkan dengan Undang-undang yang mengatur sistem pemerintahan daerah sebelumnya. Undang-

Undang ini pula merupakan Undang-undang yang tampil beda dengan memiliki karakter khusus yang menghargai aneka ragam budaya dan corak pemerintahan sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah setempat.

Bila merujuk pada pendapat dan teori maka jelas bahwa di dalam sistem hukum di Indonesia yang menganut konsep negara hukum, kedudukan undang-undang menjadi sangat penting. Terlebih bahwa Indonesia menganut sistem *civil law* dimana undang-undang merupakan sumber hukum yang utama. Dalam setiap Negara Hukum, diprasyarkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*dueprocessoflaw*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.⁹

Berdasarkan hal tersebut di atas penulis berpandangan bahwa Seharusnya perangkat desa dalam hal ini Sekretaris Desa tidak angkat menjadi PNS agar tidak terjadi gejolak dalam pemerintahan desa serta dapat murni menjalankan tugasnya sebagai pamong desa tanpa terdoktrin kepentingan lain misalnya kepentingan politik dari kepala daerah selaku yang mengangkat Sekretaris Desa PNS tersebut

Kedudukan Sekretaris Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa juga memberikan kewenangan tambahan kepada Pemerintahan Desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kewenangan ini membuat kepala desa dapat mengambil kebijakan secara mandiri dalam mengelola potensi dan pembangunan di desanya, tanpa campur tangan oleh kepala daerah atau pemerintah pusat. Konstruksi hukum yang ada pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 memuat sesuatu yang baru. Pertama, Undang-undang tentang desa ini lahir lebih dahulu dibandingkan Undang-undang tentang pemerintahan daerah (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Kedua, lahirnya Undang-undang tentang desa yang baru ini merefleksikan semangat dan penghargaan terhadap desa atau yang disebut dengan nama lain, yang diakui telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Ketiga, keberagaman karakteristik dan jenis Desa, meskipun disadari bahwa

⁹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 65. Dikutip dari Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Makalah disampaikan pada dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga 3 Nopember 1994, hlm. 5.

dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. (UU No. 6 Tahun 2014, bagian Penjelasan).

Menurut penuturan Kepala Desa Labunti La Ati, Sp.¹⁰ Sejalan dengan pengisian Sekretaris Desa yang tidak lagi disyaratkan dari PNS, wacananya PNS yang mengisi jabatan Sekretaris Desa akan ditarik kembali ke daerah. Sebagai kepala desa pihaknya telah melakukan koordinasi dengan pihak kecamatan mengenai status pemangku jabatan Sekretaris Desa yang berstatus PNS di desanya. Untuk dapat merealisasikan penjaringan calon Sekretaris Desa.

Sehubungan dengan hak tersebut dengan adanya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan di usung oleh partai politik atau koalisi beberapa partai politik dapat meningkatkan legitimasi politiknya dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, sekaligus menciptakan (*checks and balances*) dalam hubungannya dengan DPRD. Namun apabila DPRD terlalu lemah atau dikuasai oleh partai politik yang sama dengan kepala daerah akan menciptakan (*power shift*) ke arah (*executive heavy*). Oleh karena itu pemberdayaan DPRD dalam hal pengawasan bersama masyarakat sangat penting untuk menciptakan keseimbangan antara eksekutif daerah dengan DPRD.¹¹

Dari hasil penelitian terkait fakta empiris di Desa Labunti Kecamatan Lasalepa Kabupaten Muna, penulis berpendapat hukum bahwa Sekretaris Desa yang sah adalah sekretaris yang diangkat kepala Desa dari unsur Non-PNS karena sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 49 ayat (2) bahwa kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa terlebih dahulu berkonsultasi ke camat atas nama Bupati/Walikota dan terhadap perangkat Desa yang diangkat bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala Desa. Selanjutnya penulis berpandangan bahwa Sekretaris Desa yang lama berasal dari unsur PNS sudah tidak mempunyai *legal standing* untuk memangku jabatan sebagai Sekretaris Desa karena sudah tidak memenuhi persyaratan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Penyelesaian Hukum Terhadap Adanya Dua Pemangku Jabatan Sekretaris Dasa Dalam Pemerintahan Desa Akibat Ketiadaan Pemberhentian Pejabat Lama

¹⁰ Wawancara dengan Kepala Desa Labunti, 25 Juni 2020 pukul 16.30 WITA.

¹¹ Rahyunir Rauf, *Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: Nusamedia, 2018, hlm. 313.

Pembuatan keputusan tata usaha negara harus memerhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgeldic*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Hakikat dan kepastian hukum dalam menentukan adanya inisiatif suatu pemerintah adalah memastikan dalam tindakan tersebut adanya suatu prinsip legalitas hukum. Tentunya pelaksanaan tersebut terdapat suatu akibat yang secara makna mengarah pada suatu kepastian hukum¹².

Penyelenggaraan pemerintahan dan peraturan Desa berdasarkan asas hukum yang mencakup:

1. Kepastian hukum; yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.
2. Tertib penyelenggaraan pemerintahan; yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara pemerintahan desa.
3. Tertib kepentingan umum; yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Keterbukaan; yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Proporsionalitas; yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa.
6. Profesionalitas; yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai peraturan perundang-undangan.
8. Efektivitas dan efisiensi. Efektif berarti setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa. Efisien

¹² Oheo K. Haris, "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan", Jurnal Yuridika, Vol. 30 No. 1, Januari 2015, hlm. 58-83, <https://e-journal.unair.ac.id/YDK/article/view/4879>, diakses pada tanggal 15 Juni 2020.

berarti setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.

9. Kearifan lokal; mengandung arti bahwa dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.
10. Keberagaman; berarti penyelenggaraan pemerintahan desa tidak boleh mendiskriminasi kelompok tertentu.
11. Partisipatif; berarti penyelenggaraan pemerintahan desa mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.

Berdasarkan hasil pembahasan sebelumnya bahwa adanya dualisme pemangku Sekretaris Desa yang sudah tidak sejalan dengan undang-undang yang mana dalam regulasi terbaru tentang pemangku jabatan Sekretaris Desa harusnya di isi oleh unsur Non-PNS karena sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 49 ayat (2) bahwa kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa terlebih dahulu berkonsultasi ke camat atas nama Bupati/Walikota dan terhadap perangkat Desa yang diangkat bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala Desa.

Eksistensi peraturan desa dalam perkembangannya tidak untuk melaksanakan otonomi, namun hanya sebagai instrumen untuk melaksanakan fungsi pemerintahan di desa. Fungsi pemerintahan tersebut berasal dari tugas-tugas pembantuan yang berasal dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi yaitu kabupaten/kota, sedangkan kedudukan peraturan desa menurut UU 12/2011 adalah di bawah peraturan yang lebih tinggi sesuai hierarki Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, atau peraturan desa dapat dibentuk sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bisa juga dibentuk berdasarkan kewenangan.¹³

Seharusnya penyelesaian perselisihan dalam sistem pemerintahan Desa khususnya terkait dengan adanya dua pemangku jabatan sekretaris desa diselesaikan oleh lembaga eksekutif, Pihak pemda harusnya lebih menyeluruh dalam mengkaji setiap undang-undang atau regulasi yang keluar apalagi undang-undang tentang desa ini sangat krusial karena menyangkut pelaksanaan sistim pemerintahan dalam desa beserta segala turunannya yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangan serta Norma Hukum yang ada, penulis berpandangan bahwa untuk penyelesaian sengketa pemangku jabatan Sekretaris Desa menjadi tanggung

¹³ Bagus Oktafian Abrianto, "Eksistensi Peraturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan dan Perundang-Undangan Di Indonesia", Yuridika, Volume 26, No. 3, September-Desember 2011, hlm. 245.

jawab pemerintah daerah dalam hal ini bupati sebagai pimpinan tertinggi di daerah seperti yang terjadi di Kabupaten Muna khususnya di Desa Labunti. Lebih lanjut penulis berpendapat bahwa harusnya kepala desa sebelum melakukan penjarangan untuk pemenuhan pemangku jabatan Sekretaris Desa agar berkonsultasi dengan pemerintah daerah terkait status Pemangku jabatan Sekretaris Desa yang berstatus PNS agar dilakukan mutasi atau rotasi ke jabatan lain di luar pemerintahan Desa hal ini harus di respons cepat oleh pemerintah daerah Khususnya Bupati kepala daerah dan juga sebagai pembina Tertinggi Pegawai Negeri sipil daerah hal ini penting guna terlaksananya sistim pemerintahan dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam Desa, Pemerintah daerah dalam hal ini harus memindahkan Sekretaris Desa yang PNS ke instansi lain karena sudah tidak sejalan dengan Undang-Undang Desa dimana di sebutkan dalam undang-undang tersebut pemenuhan pemangku jabatan Sekretaris Desa harusnya dari unsur masyarakat yang berstatus Non-PNS, setelah Sekretaris Desa yang dari PNS di pindahkan maka Kepala desa segera melakukan penjarangan untuk mengangkat Sekretaris Desa Non-PNS dari unsur masyarakat Desa, dengan melakukan hal yang penulis uraikan maka tidak akan terjadi dua pemangku jabatan Sekretaris Desa dalam pemerintahan desa.

Sehubungan dengan itu, berdasarkan pada pengertian asas *lex posteriori derogat legi priori*, maka jika pada saat ini tetap dilakukan pengangkatan bagi Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil, tentunya tidak sesuai dengan prinsip hukum tersebut, sehingga jika diuji materi dengan menggunakan asas ini, maka pengangkatan Sekretaris Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, dapat saja dipandang sebagai tindakan yang bertentangan dengan asas *lex posteriori derogat legi priori*, atau dengan kata lain bahwa pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil tersebut bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Hal ini juga dapat diartikan bahwa pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil dapat dianggap tidak sah menurut hukum.

Penggunaan asas preferensi, khususnya asas *lex posteriori derogat legi priori* sebagai dasar pengujian keabsahan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil yang diduga terdapat konflik norma dalam pengaturannya, juga sesuai dengan pendapat Bagir Manan, yang mengatakan bahwa penggunaan asas preferensi dilakukan sepanjang ketentuan yang saling bertentangan tersebut berada dalam bidang hukum yang

sama. Sebagaimana diketahui bahwa konflik norma tersebut sama-sama terkait dengan persyaratan dan proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Pandangan tersebut yang pada pokoknya dalam penelitian telah dijelaskan dalam Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa yang tertuang pada penjelasan umum angka 7 dinyatakan bahwa penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian materi muatan peraturan desa terdiri atas: (a) penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa; dan (b) mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal yang perlu diperhatikan kemudian dalam konteks negara kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomi melainkan kontinum. Artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan ditangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan. Yang bisa dilakukan adalah, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya, dekonsentrasi. Tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apa pun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi. Urusan pemerintah yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi sedangkan urusan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat diselenggarakan secara desentralisasi.¹⁴

Diakuinya keberadaan peraturan desa dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (formal), dipertegas dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan peraturan desa sebagai suatu produk hukum. Konsekuensinya, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan

¹⁴ Sirajuddin dan Winardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hlm 333. Lihat juga di Muhammad Junaidi, "Reposisi Eksekutif Review Terhadap Peraturan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah", *Halu Oleo Law Review*, Volume 1 Issue 1, March 2017 <http://ojs.uho.ac.id/index.php/holrev/article/view/2350>, diakses 11 April 2019, hlm. 64-74.

peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini dalam menyusun peraturan desa harus memperhatikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembahasan hasil penelitian tersebut, tentunya tidak terlepas dari unsur teori hukum ketatanegaraan yang mana pada prinsipnya fungsi normatif lebih menunjukkan bahwa hukum administrasi negara berusaha mengatur norma-norma dasar mengenai kelembagaan pemerintahan ataupun instrumen hukum yang digunakan oleh lembaga pemerintah dalam menjalankan fungsinya di roda pemerintahan. Sementara itu, fungsi hukum administrasi negara juga memiliki fungsi instrumental. Hal ini lebih menitikberatkan pada fungsi yang mengatur kewenangan dari lembaga pemerintahan, baik yang bersifat instrumental aktif maupun yang bersifat instrumental pasif. Instrumental aktif itu mengenai kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut, sedangkan instrumental pasif mengatur sisi pemberian kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Secara langsung berarti pembentukan Peraturan Desa haruslah sesuai dengan kaidah dan aturan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, namun di sisi lain menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desa adalah sub-ordinasi dari kabupaten dan Peraturan Desa merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga harus mendapat pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Artinya, Peraturan Desa sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang pembentukan harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatan di dalamnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang sampai dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) dapat dibatalkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatannya dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁵

KESIMPULAN

Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah dalam kedudukan jabatan Sekretaris Desa yang sah adalah Sekretaris Desa yang diangkat kepala Desa dari unsur Non-PNS karena sudah

¹⁵ Lanang Sakti, "Kewenangan Pengawasan Dan Pengujian Terhadap Peraturan Desa Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. IV, No. 2, Agustus 2016, hlm. 167.

sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 49 ayat (2) bahwa kepala Desa dalam mengangkat perangkat Desa terlebih dahulu berkonsultasi ke camat atas nama Bupati/Walikota dan terhadap perangkat Desa yang diangkat bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala Desa. Sekretaris Desa yang lama berasal dari unsur PNS sudah tidak mempunyai *legal standing* untuk memangku jabatan sebagai Sekretaris Desa karena terjadi pelanggaran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Selain itu, penyelesaian hukum terhadap adanya dua pemangku jabatan Sekretaris Dasa dalam pemerintahan desa akibat ketiadaan pemberhentian pejabat lama yaitu diberlakukan asas preferensi atau asas pengutamaan, yaitu "*lex posteriori derogat legi priori*" adalah peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama. Pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, merupakan peraturan perundang-undangan yang baru, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil, merupakan peraturan perundang-undangan yang lama.

Daftar Pustaka

Buku

- Adams, Wahiduddin, dalam kata pengantar buku *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013)*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Pradana Media Grup. 2007.
- Rauf, Rahyunir, *Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: Nusamedia, 2018.
- Sirajuddin dan Winardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015.
- Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negaradi Indonesia (Perspektif Ketatanegaraan Indonesia)*, Yogyakarta: UII Press, 2010.

Jurnal dan Makalah

- Abidin, M. Z., *"Tinjauan atas Pelaksanaan Keuangan Desa dalam Mendukung Kebijakan Dana Desa"*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan. Publik, Vol. 6, No. 1, 2015.
- Abrianto, Bagus Oktafian, *"Eksistensi Peraturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan dan Perundang-Undangan Di Indonesia"*, Yuridika, Volume 26, No. 3, September-Desember 2011.
- Hadjon, Philipus M., *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Makalah disampaikan pada dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga 3 Nopember 1994.
- Haris, Oheo K., *"Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan"*, Jurnal Yuridika, Vol. 30 No. 1, Januari 2015, <https://e-journal.unair.ac.id/YDK/article/view/4879>, diakses pada tanggal 15 Juni 2020.
- Junaidi, Muhammad, *"Reposisi Eksekutif Review Terhadap Peraturan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah"*, Halu Oleo Law Review, Volume 1 Issue 1, March 2017 <http://ojs.uho.ac.id/index.php/holrev/article/view/2350>, diakses 11 April 2019.
- Ridha, M. Farid dan Sujianto, *"Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadai PNS"*, Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah, Vol. 11, No. 1, 2013.
- Sakti, Lanang, *"Kewenangan Pengawasan Dan Pengujian Terhadap Peraturan Desa Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan"*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. IV, No. 2, Agustus 2016.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6321).