

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Indonesia adalah suatu Negara kesatuan yang memiliki atas daerah-daerah provinsi. Dimana Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mempunyai suatu pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Hubungan wewenang antara pemerintah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Salah satu tujuan negara tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum. Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut maka disusunlah Pemerintah Indonesia dalam tiga tingkatan yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa.

Tiada kehidupan tanpa perubahan, setiap kehidupan dalam masyarakat sedikit maupun banyak, besar maupun kecil pasti mengalami berbagai perubahan. Begitu juga dengan organisasi sebagai salah satu bentuk kehidupan dalam

masyarakat pasti mengalami perubahan. Yang mana organisasi setiap saat akan dihadapkan dengan berbagai tantangan yang datang dari dalam organisasi itu sendiri maupun dari lingkungan yang menyebabkan organisasi itu harus berubah, oleh sebab itu untuk menghadapi perubahan yang terjadi setiap organisasi harus mampu mempersiapkan dirinya dengan membenahi semua perangkat yang ada dalam organisasi tersebut baik dari segi pekerja atau sumber daya manusia, struktur yang ada, kedisiplinan kariawan dengan membangun kultur dan etika internal organisasi yang anti kecurangan.

Prinsip otonomi yang tertuang dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menekankan kepada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Otonomi yang nyata adalah kebebasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan diberikannya otonomi tersebut, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, berkembangnya kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi, sejalan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kedudukan sebagai satuan Pemerintahan yang terendah dibentuk di Daerah Kabupaten / Kota, sebagaimana diatur dalam pasal Pasal 372 (1) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah Istilah desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di Sumatera Barat disebut dengan istilah nagari, di Aceh dengan istilah *gampong*, di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.

Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa kepala desa dan perangkat desa harusntahu masing – masing tugasnya. Selanjutnya dalam pasal 48 Undang – undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa menjelaskan desa terdiri dari atas sekretaris desa, pelaksa kewilayahan dan pelaksana teknis. Kemudian dalam pasal 49 Undang – undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan :

1. Perangkat desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
2. Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikandengan Camat atas nama Bupati/Walikota

3. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang yang diberikan kepada desa dari daerah baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota harus dilaksanakan berdasarkan Peraturan Gubernur (jika pemberian wewenang dari pemerintah provinsi) dan berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota (jika pemberian tugas/wewenang dari pemerintah kabupaten/kota).

Selanjutnya dalam Permendagri No. 84 Tahun 2015 tentang SOTK Pemerintah desa Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa, kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa Perangkat Desa terdiri atas; Sekretariat Desa, Pelaksana Kewilayahan, dan Pelaksana Teknis.pimpinan memegang penting dalam memberi pelayan baik kepala desa maupun sebagai Pembina kepegawaian yang ada dibawah kewenangannya.

Permendagri 84 tahun 2017 tentang SOTK dalam pasal 7 ayat (2), sekretaris desa bertugas membantu kepala desa dalam menangani urusan administrasi desa. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa Pasa 1 adalah:

- (1). Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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. (2). Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (3.) Pemerintah Desa adalah kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Permendagri No. 84 Tahun 2015 tentang SOTK Pemerintah desa Pasal 3 sekretariat Desa dipimpin oleh Sekretaris Desa dan dibantu oleh unsur staf sekretariat. Sekretariat Desa paling banyak terdiri atas 3 (tiga) urusan yaitu urusan tata usaha dan umum, urusan keuangan, dan urusan perencanaan, dan paling sedikit 2 (dua) urusan yaitu urusan umum dan perencanaan, dan urusan keuangan. Masing-masing urusan dipimpin oleh Kepala Urusan (Kaur).

Permendagri No. 84 Tahun 2015 tentang struktur organisasi, tugas dan fungsi adalah: Pasal 2 ayat (1) Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa. (3) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berkedudukan sebagai unsur pembantu Kepala Desa. Pasal 3 ayat (3) Masing-masing urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh Kepala Urusan.

Selanjutnya, menurut (Efendi, 2010 : 129-130) sekretaris desa mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Melakukan urusan surat-menyurat, kearsipan, dan pelaporan, melakukan urusan administrasi keuangan, dan urusan administrasi umum serta memberi pelayanan teknis dan administrative kepada seluruh perangkat desa atau urusan pembukuan.

2. Memberikan saran dan pendapat kepada kepala desa namun biasanya dilakukan jika diminta.
3. Memimpin, mengkoordinasikan dan mengendalikan serta mengawasi semua kegiatan kesekretariatan desa.
4. Memberikan informasi mengenai keadaan kesekretariatan desa dan keadaan umum desa.
5. Bersama kepala desa dan para kepala urusan merumuskan kegiatan kepala desa.
6. Mengadakan dan melaksanakan persiapan rapat dan mencatat hasil rapat baik rapat internal dengan perangkat desa maupun rapat masyarakat desa.
7. Bersama kepala desa dan para kepala urusan menyusun rancangan APBDES.
8. Melaksanakan administrasi kepegawaian aparat desa.
9. Melaksanakan administrasi kependudukan.
10. Melaksanakan tugas lain yang diberikan kepala desa.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di mana telah lazim bahwa pimpinan dari suatu instansi atau lembaga lainnya dibantu oleh seorang pegawai yang dibebani dengan tugas surat menyurat maupun urusan-urusan rapat. Pegawai tersebut lazimnya dinamakan sekretaris, apabila ia menyelenggarakan surat menyurat yang bersifat pribadi atau rahasia dari pimpinannya.

Pada mulanya sekretaris adalah seorang petugas yang diberi kepercayaan untuk menyimpan rahasia. Kemudian lalu berarti petugas yang menyelenggarakan surat menyurat bagi seorang pejabat pimpinan yang kadang-kadang meliputi pula

surat-surat rahasia atau surat yang bersifat pribadi yang tidak pada tempatnya disiarkan sembarangan. Akhirnya tugas sekretaris itu diperluas dengan segi-segi tata usaha lainnya. Kini seorang sekretaris pada pokoknya adalah asisten yang membantu dalam segala hal agar pimpinan dapat bersifat secara efektif dalam menunaikan tugas manajemennya.

Sekretaris organisasi bertindak sebagai Kepala Sekretariat yang mempunyai wewenang membuat rencana, membuat keputusan, mengorganisir bawahan dan sarananya, melakukan pengawasan, memberi perintah, menyelenggarakan sistem komunikasi yang baik, melakukan pengarahan, penyempurnaan organisasi dan tata kerja, maka sekretaris yang demikian itu lalu mempunyai pegawai-pegawai bawahan. Akhirnya pegawai-pegawai bawahan itu dengan segenap bidang kerjanya lalu dikembangkan menjadi sebuah satuan organisasi. Satuan organisasi ini sekarang lazimnya disebut sebagai sekretariat dan dikepalai oleh seorang sekretaris.

Dalam Permendagri No. 84 Tahun 2015 tentang struktur organisasi, tugas dan fungsi adalah: Pasal 2 ayat (1) Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa. (3) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berkedudukan sebagai unsur pembantu Kepala Desa. Pasal 3 ayat (3) Masing-masing urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh Kepala Urusan.

Sebagaimana yang dijelaskan bahwa kedudukan sekretaris sangat penting dalam organisasi, maka guna mendorong sekretaris desa untuk lebih bertanggung jawab dalam bekerja.

Tentunya dengan beralihnya kedudukan sekretaris desa yang dulunya menerima honor dari kabupaten dan mengklaimnya dari desa – desa, dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah tersebut kedudukan sekretaris desa tenaga honor, dimana dalam bekerja dibayar tanpa punya jaminan pension. Sekarang dengan adanya sekretaris desa pegawai negeri sipil yang pada kedudukan sekretaris desa semula lebih terjamin sehingga hal inidiharapkan akan memperbaiki kinerja sekretaris desa.

Kecamatan Kemuning adalah salah satu kecamatan yang berada di Kabupaten Indragiri Hilir dengan luas wilayah 503,84 Km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk jiwa dan tersebar di 9 desa yang menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Untuk mengetahui nama dan luas wilayah desa tersebut jumlah penduduk di Kecamatan Kemuning dapat dilihat dari tabel berikut:

**Tabel LI Jumlah desa, penduduk, dan luas wilayah masing-masing desa di Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir.**

No	Desa/ Kelurahan	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah
1	Kelurahan/ Desa Air Balui	16.312	13.044 Ha
2	Kelurahan/ Desa Batu Ampar	2.752	9.068 Ha
3	Kelurahan/ Desa Dusun Tuk Jimun	3.073	10.044 Ha
4	Kelurahan/ Desa Kemuning Muda	4.568	12.352 Ha
5	Kelurahan/ Desa Kemuning Tua	19.626	6.000 Ha
6	Kelurahan/ Desa Kemuning Keritang	8.900	7.000 Ha
7	Kelurahan/ Desa Limau Manis	22.900	30.629,65
8	Kelurahan/ Desa Lubuk Besar	4.567	10.155 Ha
9	Kelurahan/ Desa Sekara	19.626	20.521 Ha
10	Kelurahan/ Desa Selensen	15.765	25.654 Ha
11	Kelurahan/ Desa Talang Jangkang	19.626	30.629,65

**Sumber : Kantor Camat Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir**

Dari data di atas dapat dilihat batas dan luas wilayah serta jumlah penduduk di Kecamatan Kemuning yang masing-masing desanya memiliki jumlah yang relatif luas dan penduduk yang cukup padat.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa, adanya yang menjadi tugas sekretaris desa adalah :

- a. Melaksanakan urusan surat menyurat, kearsipan dan laporan.
- b. Mengadakan kegiatan inventarisasi (mencatat, mengawasi dan memelihara) kekayaan Desa.
- c. Melakukan administrasi kependudukan, pembangunan dan kemasyarakatan.
- d. Merumuskan program kegiatan kepala desa.
- e. Menyusun rancangan APB Des.
- f. Mengadakan dan melaksanakan persiapan rapat dan mencatat hasil rapat.
- g. Melaksanakan tugas lain yang diberikan kepala desa.
- h. Melaksanakan administrasi keuangan.

Dari uraian tugas dan fungsi sekretaris desa diatas terlihat relative banyak dan berat sehingga kemampuan seorang sekretaris desa menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara baik. Berat dan banyaknya tugas pokok dan fungsinya sekretaris desa disatu sisi dan tidak jelasnya jaminan hidup sekretaris desa dalam bekerja maka sulit diharapkan kepala desa bekerja secara maksimal akibatnya kinerja sekretaris desa relatif rendah sehingga berdampak pada kinerja pemerintah desa secara keseluruhan.

Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi

untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.

Kedudukan sekretaris desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Persyaratan dan Tata Cara pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Dengan diangkatnya menjadi Pegawai Negeri Sipil diharapkan kinerja sekretaris desa akan meningkat dari waktu- kewaktu.

Salah satu daerah yang mempunyai tanggung jawab membina dan membimbing Desa adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu. Sehubungan dengan tanggung jawab tersebut maka Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu telah mengeluarkan kebijakan melalui penetapan Peraturan Daerah kabupaten Indragiri Hulu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Desa. Dalam menjalankan tugasnya sekretaris desa dibantu sejumlah perangkat desa lain yaitu kaur kesra, kaur umum, dan kaur pemerintahan. Untuk dapat menjalankan tugasnya dengan baik sekretaris desa diharuskan mampu memosisikan diri dan berkoordinasi dengan beberapa komponen desa tersebut. Sekretaris desa memiliki tugas pokok dan fungsinya sebagai pembantu kepala desa.

Selanjutnya seperti yang ada dalam pasal 7 ayat (3), yakni sekretaris desa mempunyai tanggung jawab membantu kepala desa dalam mengkoordinasikan, mengendalikan dan memimpin serta mengawasi semua urusan/kegiatan secretariat desa.

Sebagaimana yang dijelaskan pada bagian terdahulu bahwa tugas sekretaris desa ada 8 bagian yang penulis tekankan pada:

- a. Melakukan administrasi kependudukan, pembangunan dan kemasyarakatan.
- b. Mengadakan kegiatan inventarisasi (mencatat, mengawasi dan memelihara) kekayaan Desa.
- c. Melaksanakan Administrasi keuangan.

Bedasarkan sepengetahuan penulis di lapangan bahwa adanya indikasi – indikasi sekretaris desa belum optimal melakukan tugas dan fungsinya seperti yang telah diuraikan dalam Peraturan Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa pasal 7 ayat (4), baik yang sekretaris desa yang Pegawai Negeri Sipil maupun yang bukan Pegawai Negeri Sipil, diantaranya:

- a. Melakukan administrasi kependudukan, pembangunan dan kemasyarakatan.
- b. Mengadakan kegiatan inventarisasi (mencatat, mengawasi dan memelihara) kekayaan Desa.
- c. Melaksanakan Administrasi keuangan.

Dari observasi yang dilakukan oleh penulis dilapangan, terindikasi beberapa fenomena yang berkaitan dengan kinerja sekretaris desa dikecamatan seberida kabupaten Indragiri hulu. Yaitu:

- a. Administrasi penduduk

Indikasi diketahui tidak lengkapnya pengisian buku administrasi berdasarkan usia dan jenis kelamin dan jumlah penduduk yang datang, yang pindah dan meninggal dunia, namun ada beberapa yang sudah tercatat saat penulis melakukan penelitian.

b. Administrasi pembangunan

Indikasi diketahui hanya sekretaris yang mengetahui tentang data-data pembangunan namun tidak dicantumkan dalam buku administrasi pembangunan seperti pencatatan buku rencana pembangunan, kegiatan pembangunan, sampai pengeluaran pembangunan tidak terisi dengan lengkap.

c. Administrasi keuangan

Indikasi diketahui sekretaris desa dalam pengisian buku-buku administrasi desa belum dilakukan dengan maksimal ditandai dengan saat penulis melakukan penelitian buku tersebut baru mulai ditulis dan untuk mengingat-mengingat keuangan apa yang harus dicatat dan pengeluaran yang mana yang harus dicatat.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan diatas mengenai tugas sekretaris desa, maka penulis memberi judul penelitian ini sebagai berikut: **“Evaluasi Tugas Sekretaris Desa Dalam Menertibkan Administrasi Penduduk di Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir”**

## B. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan fenomena-fenomena di atas mengenai tugas sekretaris desa, oleh sebab itu melalui penelitian merumuskan judul : “Evaluasi Tugas Sekretaris Desa Dalam Menertibkan Administrasi Penduduk di Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir”.

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk mengetahui tugas Sekretaris Desa dalam menertibkan administrasi penduduk Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir.
  - b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan pelaksanaan tugas sekretaris desa di Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir.
2. Kegunaan Penelitian
  1. Secara Teoritis  
Dapat mengetahui atau sebagai bahan informasi atau masukan bagi Pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan penulis.
  2. Secara Praktis  
Sebagai pengembangan ilmu dan sebagai referensi bagi pihak yang memerlukan.
  3. Secara Kontribusi  
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, masukan dan informasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam pelaksanaan tugas yang akan datang