

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintah di Indonesia. Pemerintah Daerah merupakan bagian dari Pemerintah (pusat) di Indonesia yang terbujur dari Sabang sampai Merauke. Banyaknya pulau-pulau di wilayah Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan masih lagi yaitu Kabupaten dan Kota, mempunyai Pemerintahan Daerah dengan segala aparaturnya.

Kota Kudus adalah salah satu kota kabupaten yang termasuk Provinsi Jawa Tengah, kota Kudus disebut Kota Kretek karena ada beberapa industri rokok kretek dan Kota Kudus juga disebut kota santri. Perkembangan yang terjadi di kota saat ini cukup pesat, ini terjadi karena perkembangan dan pertumbuhan dari berbagai kegiatan kota baik perubahan sosial ekonomi, sosial budaya maupun perubahan fisik. Secara geografis, Kabupaten Kudus berada pada 110° 36' dan 110° 50' Bujur Timur dan antara 6° 51' dan 7° 16' Lintang Selatan. Luas wilayah Kabupaten Kudus tercatat sebesar 42.516 hektar atau sekitar 1,31 persen dari luas Propinsi Jawa Tengah. Adapun batas wilayah Kabupaten Kudus adalah sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Kabupaten Pati, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Pati, sebelah

selatan dengan Kabupaten Grobogan dan Pati serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Demak dan Jepara.<sup>1</sup>

Pemerintah Kabupaten Kudus yang terdiri dari 9 Kecamatan, 9 Kelurahan dan 123 Desa. Pusat Pemerintahan berada di Kecamatan Kota Kudus. Dari beberapa Desa diantaranya terdapat Desa Gondosari, Desa Gondosari merupakan Desa yang berada di Kecamatan Gebog. Wilayah Desa Gondosari merupakan bagian antara daerah dataran rendah dan pegunungan. Wilayah daratan Kecamatan Gebog seluas 55,10 km<sup>2</sup> yang antaranya terdiri atas tanah sawah seluas 2.447,93 Ha dan tanah kering seluas 2.314,34 Ha. Bentang wilayahnya sejauh 27 Km dari ujung timur ke barat dan sejauh 9 Km dari ujung utara ke selatan. Desa Gondosari terbagi menjadi 8 Dukuh, 11 Rukun Warga (RW) dan 59 Rukun Tetangga (RT).<sup>2</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang dimaksud dengan 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. Dalam hal ini desa diberikan wewenang yang luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi desa yang dimiliki dalam rangka upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya

---

<sup>1</sup>Wikipedia, "Kabupaten Kudus", [https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Kudus](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kudus), 20 januari 2021

<sup>2</sup>Wikipedia, "Kabupaten Gebog", [https://id.wikipedia.org/wiki/Gebog,\\_Kudus](https://id.wikipedia.org/wiki/Gebog,_Kudus), 20 januari 2021

kesejahteraan masyarakat desa. Tentu saja wewenang yang luas tersebut tetap diatur sesuai dengan undang-undang.

Pemerintah Desa selaku Pemerintahan yang paling sempit ruang lingkungannya, namun merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sehingga bimbingan dan arahan dalam penyelenggaraan pemerintah sangat diperlukan, dan untuk melaksanakan kewenangan tersebut secara optimal diperlukan pemenuhan kebutuhan akan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan tersebut.<sup>3</sup>

Pemerintah Desa juga merupakan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah, karena keberadaannya langsung berhubungan dengan masyarakat. Jika pelayanan publik di desa berjalan dengan baik dan tepat maka kesan pertama yang dilihat masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah akan terlihat baik. Oleh karena itu Pemerintah Desa perlu melakukan inovasi dan evaluasi agar dapat mengetahui kekurangan-kekurangan pelayanan dan kebutuhan pembangunan yang akan dilaksanakan.

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, tanah bengkok menjadi hak Pemerintah Desa untuk dikelola sebagai kompensasi gaji mereka. Namun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pada pasal 81 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang

---

<sup>3</sup> Dewi, A. M., Sundarso, S., & Santoso, S., "Implementasi Kebijakan Standarisasi Penghasilan Aparatur Pemerintah Desa di Kabupaten Banyumas", *Journal of Public Policy and Management Review*, 4(2), 2015, hlm 241-252.

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengatakan bahwa penghasilan tetap Kepala Desa dan Perangkat Desa dianggarkan dalam APBDDesa yang bersumber dari Alokasi Dana Desa (ADD).

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Desa. Sedangkan Alokasi Dana Desa, selanjutnya disingkat ADD adalah dana perimbangan yang diterima Kabupaten Kudus dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (Pasal 1 Peraturan Bupati Kudus Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penghasilan Pemerintah Desa di Kabupaten Kudus).

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, Perangkat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan. Perangkat Desa juga merupakan pegawai pejabat pelayanan publik yang mempunyai tugas dan tanggung jawab terhadap pelayanan kepada masyarakat untuk dapat memberikan pelayanan sesuai dengan keinginan masyarakat, oleh karena itu para Perangkat Desa dituntut memiliki komitmen, kemampuan dan keterampilan.

Penghasilan Perangkat Desa di tiap Kabupaten berbeda-beda yang didasarkan pada Peraturan Daerah masing-masing. Kabupaten Kudus menyikapi hal tersebut yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan kinerja Pemerintah Desa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Desa, perlu diberikan penghasilan dan tunjangan Pemerintah Desa sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undang. Peraturan ini tertuang dalam Peraturan Bupati Kudus Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penghasilan Pemerintah Desa di kabupaten Kudus.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Bupati Kudus Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa Penghasilan Pemerintah Desa adalah penghasilan yang diterima atau diperoleh oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa yang berupa penghasilan tetap, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku. Kemudian pasal 5 berbunyi bahwa besaran Penghasilan Tetap Pemerintah Desa adalah sebagai berikut :

1. Kepala Desa ditetapkan oleh Bupati dengan mempertimbangkan kemampuan keungan desa.
2. Sekretaris Desa paling sedikit 70% (tujuh puluh persen) dan paling banyak 80% (delapan puluh persen) dari penghasilan tetap Kepala Desa per bulan.
3. Perangkat Desa selain Sekretaris Desa paling sedikit 50% (lima puluh persen) dan paling banyak 60% (enam puluh persen) dari Penghasilan Kepala Desa per bulan.

Pembangunan di tingkat daerah bertujuan untuk menumbuhkan perekonomian daerah yang selanjutnya menompang perekonomian nasional. Pembangunan di tingkat Kota/Kabupaten tentunya difokuskan pada Desa/Kelurahan dengan Pemerintah Desa sebagai pelaksana. Permasalahan kesejahteraan Pemerintah Desa merupakan hal yang sangat penting untuk dituntaskan. Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai ujung tombak pelayanan administrasi kependudukan yang langsung berhubungan dengan masyarakat perlu mendapat kesejahteraan sehingga pelayanan yang optimal. Hal tersebut menjadikan posisi Pemerintah Desa sebagai garda terdepan dalam pembangunan di daerah. Banyak ditemukannya kasus keterlambatan penerimaan penghasilan bagi Perangkat Desa sangat beresiko terhadap tersendatnya kegiatan di pemerintahan desa yang berakibat pada terganggunya proses pembangunan sebuah daerah.

Hasil observasi yang dilakukan oleh peneliti ditemukan bahwa terjadi keterlambatan penghasilan tetap di beberapa desa yang ada di Kecamatan Gebog. Salah satunya yaitu Desa Gondosari, kinerja perangkat desa di Desa Gondosari masih perlu untuk di optimalkan, hal tersebut dapat dilihat dari adanya komitmen perangkat desa yang masih rendah terlihat dari adanya tanggungjawab terhadap penyelesaian setiap kewajiban pemerintah desa masih ditemukan tidak tepat waktu, yang berdampak pada pendanaan di desa belum dapat dipenuhi oleh pemerintah desa itu sendiri. Hal ini dapat dibuktikan bahwa ajuan pencairan Alokasi Dana Desa atau pengiriman APBDes (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) Tahun 2019 kepada Dinas

Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Kudus. Menurut daftar penetapan ABPDes, Desa Gondosari tergolong terlambat dalam pengiriman APBDes ke Dinas PMD. Desa Gondosari menyetorkan APBDes tersebut tercatat pada tanggal 01 Februari 2019.

Pelaksanaan Peraturan Bupati Kudus Nomor 10 Tahun 2016 di Desa Gondosari Kecamatan Gebog kurang berjalan dengan efektif meskipun kepala desa dan perangkat desa menerima penghasilan tetap, tunjangan dan penerimaan lainnya yang sah sesuai ketentuan dalam Peraturan Bupati Kudus Nomor 10 Tahun 2016. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa, keterlambatan penghasilan tetap tersebut yaitu sampai di setujuinya pembenahan laporan APBDesa 2019 dan APBDes 2020 dari Kecamatan Gebog. Secara tidak langsung dengan terjadinya hal tersebut berakibat terhadap kurang optimalnya pelayanan administrasi publik di Desa Gondosari.

Dalam hal ini, saat peneliti melakukan wawancara dengan perangkat desa di Desa Gondosari berikut ini :

“Terkait keterlambatan penghasilan tetap (gaji) tersebut yang seharusnya di dapatkan setiap Perangkat Desa tiap bulannya tetapi mengalami keterlambatan selama 2 (dua) bulan, dari bulan Desember 2020 dan Januari 2021. Penyebab keterlambatan penghasilan tetap tersebut selama 2 (dua) bulan yaitu karena anggaran APBDes harus segera di acc atau disetujui dari kecamatan dan kabupaten. Apabila tidak segera di acc maka akan terjadi keterlambatan penghasilan tetap

perangkat desa, hal ini sering terjadi berturut-turut setiap akhir tahun dan awal tahun.”<sup>4</sup>

Berdasarkan keterangan wawancara diatas, dapat diketahui bahwa adanya keterlambatan jenis penghasilan pemerintah desa yang berada di penghasilan tetap. Namun disisi lain dengan keterangan wawancara diatas menunjukkan bahwa Pemerintah Desa menuding terjadinya keterlambatan penerimaan penghasilan pemerintah desa dikarenakan pihak Kecamatan dan Kabupaten yang tidak segera menyetujui atau acc permohonan anggaran APBDes sedangkan masih terdapat faktor keterlambatan pengajuan oleh Pemerintah Desa.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti ingin meneliti lebih mendalam tentang Pelaksanaan Peraturan Bupati Kudus Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penghasilan Perangkat Desa Gondosari dengan judul “PELAKSANAAN PERATURAN BUPATI NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PENGHASILAN PEMERINTAH DESA (Sistem Penggajian Perangkat Desa di Desa Gondosari Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan sistem penggajian perangkat desa di Desa Gondosari Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus?

---

<sup>4</sup> M Yusuf, “*Kaur TU dan Umum*”, Sekretaris Desa, 12 April 2020, Balai Desa Gondosari, Kudus.



2. Bagaimana mekanisme penyelesaian keterlambatan gaji perangkat desa di Desa Gondosari Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis pelaksanaan sistem penggajian perangkat desa di Desa Gondosari Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus.
2. Untuk menganalisis mekanisme penyelesaian keterlambatan gaji perangkat desa di Desa Gondosari Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian mengenai Pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Penghasilan Pemerintah Desa Di Kabupaten Kudus dalam sistem penggajian perangkat desa di Desa Gondosari Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus dapat memberi manfaat atau kegunaan secara teoritis dan praktis :

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara/pemerintahan.
  - b. Hasil penelitian diharapkan menambah pengetahuan dan wawasan serta sebagai bahan bacaan, menambah referensi bagi peneliti selanjutnya khususnya tentang yang berminat pada kajian peraturan tentang penghasilan pemerintah desa.

2. Kegunaan Praktis

Sebagai bahan masukan kepada Pemerintah khususnya :

a. Pemerintah Desa Gondosari

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan untuk membuat kebijakan yang lebih mengutamakan kepentingan mengenai pentingnya dalam ketepatan pemberian penghasilan Perangkat Desa.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sarana memperoleh wawasan dan penjelasan bagi masyarakat atas pendapatan/penghasilan Perangkat Desa yang bersumber dari dana desa.

c. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan/pembelajaran untuk menambah wawasan kepastakaan di Bidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara.

### **E. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami skripsi serta memberikan gambaran yang menyeluruh secara garis besar, sistematika skripsi yaitu BAB I – BAB V antara lain :

BAB I yaitu judul pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II yaitu tinjauan pustaka, yang menguraikan tentang pengertian pemerintah desa, penyelenggara pemerintah desa, keuangan desa,

APBDes, dan penghasilan pemerintah desa dalam perspektif perbup nomor 10 tahun 2016.

BAB III dengan judul metode penelitian yang menguraikan tentang metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data, dan metode analisis data.

BAB IV yaitu pembahasan dan penelitian tentang permasalahan yang telah dirumuskan pada Bab I. Hasil dari penelitian diperoleh dengan teknik wawancara secara langsung dengan informan sebagai bentuk pencairan dan dokumentasi langsung di lapangan. Peneliti juga menggunakan teknik observasi untuk melengkapi data yang telah ditemukan.

BAB V yaitu hasil penelitian berdasarkan dalam bentuk wawancara dan dokumentasi yang kemudian dilakukan data hasil penelitian akan dilakukan pembahasan sesuai dengan teori dan logika. Agar lebih terperinci dan terurai, maka dalam pembahasan ini akan disajikan sesuai dengan permasalahan yang diteliti.