

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI EFEKTIVITAS SANKSI DAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG KEPALA DESA TERHADAP CALON TENAGA KERJA

A. Efektivitas

1. Pengertian Efektivitas

Efektivitas secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau dilakukan dengan baik. Sedangkan secara terminologi efektivitas telah banyak didefinisikan oleh para ahli diantaranya:

- H. Emmerson menyatakan bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
- Georgopolous dan Tannembbaum menyatakan bahwa efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran. Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.
- Agung Kurniawan menyatakan bahwa efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi)

daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.¹³

- Efektivitas dijabarkan berdasarkan kapasitas suatu organisasi untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya yang langka dan berharga secara sependai mungkin dalam usahanya mengejar tujuan operasi dan operasionalnya.

Efektivitas suatu organisasi dapat diukur berdasarkan kriteria dan ada tiga pendekatan yang dapat digunakan seperti yang dikemukakan oleh Martani dan Lubis yaitu :

1. Pendekatan Sumber (*resource approach*) yaitu mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun non fisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
2. Pendekatan Proses (*process approach*) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
3. Pendekatan Sasaran (*goals approach*) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (output) yang sesuai dengan rencana.¹⁴

¹³ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Jogjakarta, 2005, hlm.109

¹⁴ Lubis dan Martani Husain, "Teori Organisasi", *Suatu Pendekatan Makro*, Universitas Indonesia, 1987, hlm.57

2. Ukuran Efektifitas

Kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, dikemukakan oleh beberapa pendapat para ahli diantaranya :

a. Menurut Siagian :

- Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
- Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan, artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- Penyusunan program yang tepat. Suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebbab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dalam bekerja.

- Tersedianya sarana dan prasarana kerja. Salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- Pelaksanaan yang efektif dan efisien. Bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
- Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik, mengingatkan sifat manusia yang tidak sempurna, maka efektivitas organisasi menuntut tepatnya sistem pengawasan dan pengendalian.¹⁵

b. Menurut Tangkilisan :

- Produktivitas
- Kemampuan adaptasi kerja
- Kepuasan kerja
- Kemampuan ber laba
- Pencarian sumber daya¹⁶

c. Menurut Richard m Steers :

- Pencapaian Tujuan adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti

¹⁵ Sondang P Siagian, *Teori Pengembangan Organisasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hlm.77.

¹⁶ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Manajemen Publik*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2005, hlm.141

pentahapan pencapaian bagian-bagian maupun pentahapan dalam arti periodisasinya.

- Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.
- Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.¹⁷

3. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas

Faktor yang mempengaruhi suatu efektivitas, ada 4 faktor diantaranya :

1) Karakteristik Organisasi

Karakteristik Organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi yang dapat mempengaruhi segi-segi tertentu dari efektivitas dengan berbagai cara. Yang dimaksud struktur adalah hubungan yang relatif tepat sifatnya, seperti dijumpai dalam organisasi, sehubungan dengan susunan sumber daya manusia, struktur meliputi bagaimana cara organisasi menyusun orang-orangnya dalam menyelesaikan pekerjaan, sedangkan yang dimaksud teknologi adalah mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran (*output*).

¹⁷ Richard M Steers, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm.5

2) Karakteristik Lingkungan

Aspek lingkungan luar dan lingkungan dalam juga telah dinyatakan mempunyai pengaruh terhadap suatu efektivitas. Kedua aspek tersebut sedikit berbeda, namun saling berhubungan. Lingkungan luar yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Pengaruh faktor semacam ini terhadap dinamika organisasi pada umumnya dianggap meliputi derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan dan derajat ketidakpastian lingkungan.¹⁸ Sedangkan lingkungan dalam yang pada umumnya disebut iklim organisasi, meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja yang mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas, khususnya atribut-atribut yang diukur pada tingkat individual. Keberhasilan hubungan organisasi dengan lingkungan tampaknya amat tergantung pada tingkat variabel kunci yaitu tingkat keterdugaan keadaan lingkungan, ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan dan tingkat rasionalisme organisasi.

3) Karakteristik Pekerja

Kenyataannya para anggota organisasi merupakan faktor yang mempengaruhi paling penting karena perilaku merekalah yang dalam jangka panjang akan memperlancar atau merintanginya tercapainya tujuan organisasi. Pekerja merupakan modal utama didalam organisasi yang

¹⁸ *Ibid*, hlm.9

akan berpengaruh besar terhadap efektivitas, karena walaupun teknologi yang digunakan merupakan teknologi yang canggih dan didukung oleh adanya struktur yang baik namun tanpa adanya pekerja maka semua itu tidak ada gunanya.

4) Kebijakan

Umumnya para pemimpin memainkan peran sentral dalam keberhasilan suatu organisasi melalui perencanaan, koordinasi dan memperlancar kegiatan yang ditunjukkan ke arah sasaran. Kewajiban mereka untuk menjamin bahwa struktur organisasi konsisten dengan dan menguntungkan untuk teknologi dan lingkungan yang ada. Sudah menjadi tanggungjawab dari pada pemimpin untuk menetapkan suatu sistem imbalan yang pantas sehingga para pekerja dapat memuaskan kebutuhan dan tujuan pribadinya sambil mengejar tujuan dan sasaran organisasi.¹⁹

B. Penyalahgunaan Wewenang

1. Pengertian Kewenangan

Berikut ada beberapa definisi atau arti dari kewenangan menurut beberapa sumber diantaranya :

a. Menurut Miriam Budiardjo :

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hak berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk

¹⁹ *Ibid*, hlm 10

melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative, kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)²⁰.

- b. Menurut I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut :

“menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”²¹. Wewenang otoratif untuk menafsirkan konstitusi

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, , Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm; 35-36

²¹ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum; sisi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, pidato pengenalan guru besar dalam bidang Ilmu hukum tata negara pada fakultas universitas udayana 10 april 1996*, hlm 2.

berada di tangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD, sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh : pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik) , hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal)²².

c. Menurut Hukum Publik

Wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu :

- a. Hukum.
- b. Kewenangan.
- c. Keadilan.
- d. Kejujuran
- e. Kebijakan.
- f. Kebajikan.²³

d. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI)

Kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, secara

²² *Ibid*, hlm 5.

²³ Rusadi Kantaprawira, "Hukum Dan Kekuasaan", *Seminar Universitas Islam Indonesia*, Yogyakarta, 1996 hlm 37-38.

pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

e. Menurut Ateng Syarifudin

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang sedangkan wewenang hanya mengenal suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang, wewenang merupakan lingkup tindakan hukum, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan²⁴.

f. Secara Yuridis

Pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

²⁴ Ateng syarifudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm 22.

g. Menurut H.D.Stoud

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)”. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari beberapa sumber diantaranya :

1. Sumber Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat negara tertentu baik oleh pembentukan Undang-Undang Dasar maupun pembentukan Undang-Undang. Sebagai contoh : atribusi kekuasaan presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.
2. Sumber Delegasi yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan/ lembaga pejabat tata usaha negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerimaan delegasi, sebagai contoh : pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon wakil kepala daerah.
3. Sumber Mandat yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh si pemberi mandat, sebagai contoh :

Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.²⁵

h. Menurut Stroink

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut, sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ institusi pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan institusi pemerintahan adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya karena jika tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar²⁶.

i. Menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa wewenang itu dibatasi oleh masa atau tenggang waktu, wilayah daerah berlaku, dan cakupan bidang atau materi wewenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu wewenang tidak dibenarkan mengambil keputusan dan/atau tindakan. Karena itu Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang

²⁵ *Ibid*, hlm 23

²⁶ Abdul Rasyid Thalib, *wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm 219.

menyalahgunakan wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang meliputi :

- Larangan melampaui wewenang
- Larangan mencampuradukan wewenang
- Larangan bertindak sewenang-wenang.²⁷

2. Penyalahgunaan Kewenangan

“Penyalahgunaan wewenang” dan “menyalahgunakan kewenangan” merupakan istilah yang lahir dari doktrin Hukum Administrasi Negara dan lazim digunakan dalam ranah hukum tersebut. Penyalahgunaan Kewenangan merupakan suatu kebijakan yang diberikan suatu pejabat ke pejabat lainnya yang ditujukan untuk menjalankan pekerjaannya tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki pejabat tersebut, dengan kata lain pejabat tersebut menyimpang dari wewenangnya. Penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi terdiri dari 3 macam yaitu :

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan kewenangan yang kedua yaitu tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain.

²⁷ Harahap zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 196

3. Penyalahgunaan kewenangan yang terakhir yaitu menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana²⁸.

Teori lain soal penyalahgunaan wewenang juga disebutkan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu :

“telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut”

atau yang dikenal dengan *detournement de pouvoir*.

Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, tertulis “yang melampaui wewenang atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, atau termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik” . penyalahgunaan kewenangan meliputi campur aduk wewenang yang dilakukan, wewenang yang melampaui batas, dan tindakan sewenang-wenang. Ada beberapa penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan kewenangan, diantaranya :

1. Kekuasaan yang tidak dapat dikendalikan
2. Pandangan salah tentang wewenang yang diembannya

²⁸ Jean Rivero dan Jean Waline, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Kompas, Jakarta, 2013, hlm 146.

3. Lemahnya penegakan hukum terhadap perilaku penyalahgunaan wewenang
4. Kebijakan publik hanya dilihat sebagai suatu kesalahan prosedural
5. Moral dan mental yang lemah
6. Tuntutan ekonomi
7. Pengawasan yang lemah

Ada beberapa ciri untuk menyatakan bahwa telah terjadi penyalahgunaan wewenang, antara lain :

1. menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
2. menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas legalitas
3. menyimpang dari tujuan atau maksud dari suatu pemberi kewenangan²⁹.

C. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintahan Desa

Desa merupakan organisasi pemerintahan terkecil, sebagai organisasi pemerintahan desa berbeda dengan daerah walaupun kedudukannya sama-sama merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum. Implikasinya, pemerintahan desa pun memiliki konsepsi dan karakter yang berbeda dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan

²⁹ Abdul latief, *Hukum administrasi dalam tindak pidana korupsi*, Prenda Media Grup, Jakarta, 2014, hlm 41.

daerah bersama dengan DPRD merupakan unsur pembentuk daerah otonom dan merupakan subjek hukum yang merepresentasikan daerah, sedangkan kepala daerah (bupati/walikota) dalam hal ini merupakan personifikasi pemerintah daerah.³⁰

Adapun desa sebagai kesatuan masyarakat hukum merupakan organisasi kekuasaan ataupun organisasi pemerintahan yang secara jelas sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 mempunyai batas-batas dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian desa bukanlah kelompok atau organisasi komunitas lokal semata atau desa bukanlah masyarakat bahkan posisinya sebagai organisasi pemerintahan desa berbeda dengan posisi pemerintahan desa terendah di bawah camat sebagaimana di konstruksikan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1979, pemerintahan desa juga berbeda dengan pemerintahan daerah yang tidak memiliki unsur masyarakat, melainkan hanya perangkat birokrasi.³¹

Tercantum di dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa dalam penjelasannya menempatkan bahwa desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) inilah yang menjadi bentuk desa sebagai pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat

³⁰ Sudjatmiko, Budiman dan Zakaria, *Desa Kuat, Indonesia Hebat!; Buku Pegangan bagi Aparat/Perangkat Desa Seluruh Indonesia*, Pustaka Yustika, Yogyakarta, 2015, hlm 6

³¹ *Ibid*, hlm 18

artinya desa tidak identik dengan pemerintahan desa dan kepala desa, melainkan desa mengandung pemerintahan dan sekaligus mengandung masyarakat sehingga membentuk kesatuan subjek hukum, ada beberapa prinsip pengaturan desa yaitu :

- Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul.
- Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.
- Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa.
- Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong menolong untuk membangun desa.
- Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa.
- Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

- Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin.
- Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
- Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
- Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran.
- Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.
- Keberlanjutan yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.³²

Struktur pemerintahan desa terdiri dari beberapa tingkatan yang setiap tingkatannya memiliki porsinya sendiri. Pemerintahan desa ditugaskan oleh pemerintah pusat untuk mengatur masyarakat pedesaan setempat berdasarkan dengan Undang-Undang yang ada demi mewujudkan pembangunan pemerintah di wilayah desa Pemerintahan

³² R. Widodo Triputro, *Regulasi Desa*, Gramedia, Bandung, 2017, Hlm 12

Desa mempunyai 5 (lima) struktur beserta tugas dan fungsinya diantaranya :

1. Kepala Desa

Menurut Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang No.6 Tahun 2014 kepala desa adalah pemerintahan desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Bertugas untuk menyelenggarakan pemerintah dan pemberdayaan desa.

2. Badan Pemerintahan Desa (BPD)

Badan pemerintahan desa adalah lembaga yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa yang ditetapkan secara demokratis berdasarkan kewilayahan. Fungsi dari BPD adalah membahas dan menyepakati rencana peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat dan mengawasi kinerja kepala desa.

3. Sekertaris Desa

Sekertaris desa adalah perangkat yang membantu kepala desa menjalankan tugasnya. Fungsi sekertaris meliputi menyiapkan dan melaksanakan pengelolaan administrasi desa, membantu persiapan penyusunan peraturan desa dan bahan untuk laporan penyelenggara pemerintah desa serta melaksanakan tugas lain yang diberikan kepala desa.

4. Pelaksana Teknis Desa :

a. Kepala Urusan Pemerintah (KAURPEM)

Bertugas untuk membantu kepala desa dalam mengelola administrasi dan perumusan bahan kebijakan desa. Berfungsi melaksanakan kegiatan berkaitan dengan kependudukan, pertanahan, pembinaan ketentraman, dan keteriban masyarakat.

b. Kepala Urusan Pembangunan (KAURPEMBANGUNAN)

Bertugas untuk membantu kepala desa dalam menyiapkan teknis pengembangan ekonomi desa serta mengelola administrasi pembangunan dan layanan masyarakat. Berfungsi untuk melaksanakan kegiatan administrasi pembangunan, menyiapkan analisa dan kajian perkembangan ekonomi masyarakat serta mengelola tugas pembantuan.

c. Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (KAUR KESRA)

Bertugas membantu kepala desa mempersiapkan perumusan kebijakan teknis penyusunan program keagamaan dan melaksanakan program pemberdayaan dan sosial kemasyarakatan. Berfungsi melaksanakan hasil persiapan program keagamaan, pemberdayaan masyarakat dan sosial kemasyarakatan.

d. Kepala Urusan Keuangan (KAUR KEU)

Berfungsi untuk membantu sekretaris desa mengelola sumber pendapatan, administrasi keuangan, penyusunan APB desa dan laporan keuangan desa serta melakukan tugas lain yang diberikan sekretaris.

e. Kepala Urusan Umum (KAUR UMUM)

Fungsinya untuk membantu sekretaris dalam mengelola arsip desa, inventaris kekayaan desa, dan administrasi umum dan juga sebagai penyedia, pemelihara dan perbaikan peralatan kantor serta pelaksana tugas lain yang diberikan oleh sekretaris desa.

5. Pelaksana Kewilayahan :

a. Kepala Dusun

Kepala dusun atau kadus berfungsi untuk membantu kepala desa melaksanakan tugasnya di wilayah dusun. Berfungsi membantu kinerja dan melaksanakan kegiatan yang diselenggarakan pemerintah desa di kawasan dusun dalam mensejahterakan masyarakat.

b. Administrasi Desa

Administrasi desa adalah kegiatan pencatatan data dan informasi penyelenggaraan pemerintah desa pada buku administrasi desa. Jenis dan bentuknya menurut peraturan menteri dalam negeri ada 5 yaitu :

- 1) Administrasi umum, berisi pencatatan data dan informasi mengenai kegiatan pemerintahan desa.
- 2) Administrasi penduduk, berisi pencatatan data dan informasi mengenai penduduk dan mutasi penduduk.
- 3) Adminiastrasi keuangan, berisi pencatatan data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan desa.
- 4) Administrasi pembangunan, berisi pencatatan data dan informasi pembangunan yang akan, sedang dan telah dilaksanakan.
- 5) Administrasi badan permusyawaratan desa, berisi pencatatan data dan informasi berkaitan dengan BPD.³³

Pemerintahan desa didalam menjalankan pemerintahannya mempunyai asas-asas yang harus diperhatikan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat desa. Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, penyelenggaraan pemerintahan desa harus memerhatikan asas-asas berikut :

- Kepastian hukum :

Yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan,

³³ *Ibid* , Hlm 13-15

kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Pemerintah Desa.

- Tertib penyelenggaraan pemerintahan :

Yang dimaksud tertib penyelenggaraan pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintah desa.

- Tertib kepentingan umum :

Yang dimaksud dengan tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif.

- Keterbukaan :

Yang dimaksud dengan keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintah desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Proporsionalitas :

Yang dimaksud proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa.

- Profesionalitas :

Yang dimaksud dengan profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Akuntabilitas :

Yang dimaksud dengan akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintah desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Efektivitas dan efisiensi

Yang dimaksud dengan efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan oleh masyarakat desa. Yang dimaksud dengan efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat dan sesuai dengan rencana dan tujuan.

- Kearifan lokal :

Yang dimaksud dengan kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.

- Keberagaman :

Yang dimaksud dengan keberagaman adalah penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

- Partisipatif :

Yang dimaksud dengan partisipatif adalah penyelenggaraan pemerintahan desa mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.³⁴

1. Pengertian Kepala Desa

Kepala desa adalah kepala organisasi pemerintahan desa yang berkedudukan strategis dan mempunyai tanggung jawab yang luas, tanggung jawab meliputi urusan tugas pekerjaan yang terpisah dan terbagi kepada pejabat instansi pemerintah berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi, sedangkan di desa tanggung jawab urusan tugas pekerjaan itu dapat dilaksanakan sendiri oleh Kepala Desa atau melalui oranglain. Ada beberapa pendapat para ahli yang mengemukakan mengenai kepala desa diantaranya :

- Menurut Widjaja :

Kepala desa yaitu penguasa tertinggi di desa dan sebagai pemimpin formal maupun informal, pemimpin yang setiap waktu berada ditengah rakyat yang dipimpinnya .Kepala desa mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada

³⁴ Sudjatmiko, Budiman dan Zakaria, *Op.Cit*, hlm 22

bupati/walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Bamudes, serta mengirimkan informasi laporan penyelenggaraan pemerintah desa kepada masyarakat.³⁵

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005

Tentang Desa :

“Kepala desa adalah pemimpin pemerintahan desa tertinggi yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa, kepala desa diangkat dan dilantik oleh bupati melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu kali) masa jabatan berikutnya.”

- Menurut Talizidhuhu Ndraha:

Kepala desa merupakan pemimpin desa, semua urusan tentang kemakmuran, kesejahteraan masyarakat pembangunan dan lain-lain merupakan kewajiban dari kepala desa sebagai pemimpin dormal yang ditunjuk oleh pemerintah³⁶.

- Menurut Tamid

Kepala desa adalah pemimpin dari desa di Indonesia, kepala desa merupakan pimpinan dari pemerintahan desa. Masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Kepala desa tidak bertanggung jawab kepada Camat, namun hanya dikoordinasikan saja oleh camat, jabatan kepala

³⁵ Widjaja, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm 19.

³⁶ Aries Djaenuri, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Karunika Terbuka, Jakarta, 2019, hlm 144.

desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya wali nagari, pembakal, hukum tua, perbekel, peratin³⁷.

Uraian dari beberapa pendapat para ahli tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud kepala desa adalah pemimpin desa, segala urusan tentang permasalahan yang terkait dengan pembangunan fisik desa, permasalahan masyarakat desa, kepala desa mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan segala permasalahan yang ada di Desa.

2. Kewajiban Kepala Desa

Kepala desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mempunyai Kewajiban sebagai Kepala Desa yaitu :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan Kesejahteraan masyarakat.
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi.
5. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.

³⁷ *Ibid*, hlm 146.

6. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa.
7. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
8. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik.
9. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa.
10. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa.
11. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa.
12. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa.
13. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat.
14. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa dan
15. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Kewajiban kepala desa menurut pasal 26 ayat (4) Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- d. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;

- e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme
- g. Menjalin kerjasama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan desa;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. Mengelola keuangan dan Aset desa;
- j. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. Menyelesaikan perselisihan masyarakat desa;
- l. Mengembangkan perekonomian masyarakat desa;
- m. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa;
- n. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan desa;
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. Memberikan informasi kepada masyarakat desa.

3. Kewenangan Kepala Desa

Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dalam melaksanakan tugas kepala desa berwenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;

- d. Menetapkan peraturan desa;
- e. Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n. Mewakili desa didalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundang-undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintahan nomor 72 tahun 2006, kepala desa mempunyai wewenang yaitu :

- 1. Memimpin penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.

2. Mengajukan rancangan peraturan desa.
3. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
5. Membina kehidupan masyarakat desa.
6. Membina perekonomian desa.
7. Mengkoordinasikan pembanguna desa secara partisipatif.
8. Mewakili desanya di dalam dan luar pengendalian dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

D. Tinjauan Umum Mengenai Calon Tenaga Kerja

1. Pengertian Tenaga Kerja

Ketentuan Pasal 1 angka (2) UU. No. 13 Tahun 2003, tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan jasa, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun masyarakat. Pengertian setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan jasa, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat dapat meliputi setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain atau setiap orang yang bekerja sendiri dengan tidak menerima upah atau imbalan. Tenaga kerja meliputi pegawai negeri,

pekerja formal, dan orang yang belum bekerja atau pengangguran. Dengan kata lain, pengertian tenaga kerja lebih luas dari pekerja/buruh³⁸. Tenaga kerja itu sendiri mencakup buruh, pegawai negeri baik sipil maupun swasta, karyawan. Semua istilah tersebut mempunyai maksud dan tujuan yang sama yaitu orang bekerja pada orang lain dan memperoleh upah sebagai imbalannya.

Menurut teori ekonomi yang dimaksud dengan tenaga kerja adalah orang-orang yang mampu memproduksi barang atau jasa yang bisa digunakan untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Jadi secara teori ekonomi ini yang dimaksud dengan tenaga kerja tidak memandang umur maupun syarat lainnya selama orang itu bisa memproduksi barang atau jasa yang bisa digunakan untuk memenuhi kebutuhannya, meskipun demikian yang dimaksud dengan barang atau jasa ini juga bisa dalam bentuk uang seperti gaji, honor atau upah.³⁹

2. Kategori Tenaga Kerja

secara umum tenaga kerja adalah orang-orang yang bekerja saja, namun masih banyak kategori yang berhubungan dengan tenaga kerja diantaranya :

³⁸ Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm 1

³⁹

a. Tenaga kerja menurut sifatnya

- 1) Tenaga kerja rohani, adalah tenaga kerja yang lebih memanfaatkan pikiran atau kemampuan otaknya, biasanya bekerja di tempat-tempat rapi, dan memiliki gaji yang besar dibandingkan dengan tenaga kerja yang mengandalkan fisik.
- 2) Tenaga Kerja Jasmani, adalah tenaga kerja yang mengandalkan tenaga atau otot manusia, tenaga kerja jasmani jumlahnya lebih banyak karena biasanya yang dibutuhkan banyak serta orang-orang yang memenuhi kualifikasinya juga banyak karena masyarakat Indonesia sebagian besar masih memiliki tingkat pendidikan yang rendah.

b. Tenaga kerja berdasarkan penduduknya

- 1) Tenaga kerja, adalah seluruh jumlah penduduk yang dianggap dapat bekerja dan sanggup bekerja jika tidak ada permintaan kerja. Menurut undang-undang tenaga kerja, mereka yang dikelompokkan sebagai tenaga kerja yaitu mereka yang berusia diantara 15 tahun sampai dengan 64 tahun.
- 2) Bukan tenaga kerja, adalah mereka yang dianggap tidak mampu dan tidak mau bekerja meskipun ada permintaan bekerja. Menurut undang-undang tenagakerja No. 13 tahun 2003 mereka adalah penduduk diluar usia, yaitu mereka yang berusia di bawah 15 tahun dan berusia diatas 64 tahun.

- c. Tenaga kerja berdasarkan batas kerja
 - 1) Angkatan kerja, adalah penduduk usia produktif yang berusia 15 tahun sampai dengan 64 tahun yang sudah mempunyai pekerjaan tetapi sementara tidak bekerja, maupun yang sedang aktif mencari pekerjaan.
 - 2) Bukan angkatan kerja, adalah mereka yang berumur 10 tahun keatas yang kegiatannya hanya bersekolah, mengurus rumah tangga dan sebagainya.
- d. Tenaga Kerja menurut hubungan dengan produk
 - 1) Tenaga kerja langsung, yaitu tenaga kerja yang dapat membuat produk sendiri.
 - 2) Tenaga kerja tak langsung, yaitu tenaga kerja yang menentukan komposisi atau yang tidak langsung terjun ke produk.
- e. Tenaga kerja berdasarkan kualitasnya
 - 1) Tenaga kerja terdidik, adalah tenaga kerja yang memiliki suatu keahlian atau kemahiran dalam bidang tertentu dengan cara sekolah atau berpendidikan formal dan nonformal.
 - 2) Tenaga kerja terlatih, adalah tenaga kerja yang memiliki keahlian dan bidang tertentu dengan melalui pengalaman kerja. Tenaga kerja terampil ini dibutuhkan secara berulang-ulang sehingga mampu menguasai pekerjaan tersebut.

- 3) Tenaga kerja tidak terdidik dan tidak terlatih. Adalah tenaga kerja kasar yang hanya mengandalkan tenaga kerja, contohnya kuli, buruh angkut, pembantu rumah tangga dll.⁴⁰

3. Hak Tenaga Kerja

Hak-hak dan kewajiban para tenaga kerja dalam ruang lingkup undang-undang Nomor 13 tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan terdiri dari :

a. Hak-hak para Tenaga Kerja

Pasal 5 setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan.

Pasal 6 setiap pekerja berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.

Pasal 11 setiap tenaga kerja berhak untuk memperoleh dan/atau meningkatkan dan/atau mengembangkan kompetensi kerja sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya melalui pelatihan kerja.

Pasal 12 ayat (3) setiap pekerja memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti pelatihan kerja sesuai dengan bidang tugasnya.

Pasal 18 ayat (1) tenaga kerja berhak memperoleh pengakuan kompetensi kerja setelah mengikuti pelatihan kerja yang diselenggarakan lembaga pelatihan kerja pemerintah, lembaga pelatihan kerja swasta atau pelatihan ditempat kerja.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 5.

Pasal 23 tenaga kerja yang telah mengikuti program pemagangan berhak atas pengakuan kualifikasi kompetensi kerja dari perusahaan atau lembaga sertifikasi.

Pasal 31 setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak didalam atau di luar negeri.