

TINJAUAN HUKUM TERHADAP STATUS HUKUM KEPEGAWAIAN KEPALA DESA MENURUT UNDANG- UNDANG DESA NOMOR 06 TAHUN 2014

**M. ROBBY INDRA SEPTANA
NPM. 16810220**

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan kepala desa menurut dalam kajian hukum positif di Indonesia, dan untuk mengetahui status hukum kepegawaian kepala desa menurut Undang-Undang Desa Nomor 06 tahun 2014. Untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian, digunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis normatif. Jenis data meliputi data primer dan skunder yang dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan dan dokumentasi (*library and documentation*).

Kepala Desa adalah pemimpin masyarakat dan pemerintah desa yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, memiliki hak, wewenang dan kewajiban dalam kurun waktu tertentu untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pengaturan kepala desa dalam kajian hukum positif di Indonesia sudah dari zaman Orde Baru sampai pada zaman reformasi. Adapun konsep pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menjelaskan kepala desa sebagai sebutan bagi pimpinan formal desa yang diberlakukan secara seragam dan sentralistik, diatur secara rinci dalam Undang-Undang, mengatur pemilihan, pengangkatan, pemberhentian, hak, wewenang dan kewajiban kepala desa. Adapun dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dijelaskan bahwa kepala desa adalah pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Demikian yang disebut dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Kepala desa adalah penyelenggara pemerintahan desa. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatakan, kepala desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pada sama sekali tidak menyinggung status kepegawaian kepala desa. Undang-Undang ini hanya menjelaskan kewenangan dan tugas kepala desa sebagai administrator yang melaksanakan sebagian pekerjaan pemerintah atau fungsi administrasi, disamping alat pemerintah baik Pusat maupun Daerah atau dengan kata lain kepala desa hanya sebagai penyelenggara pemerintahan desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwa PNS bisa menjadi kepala desa.

Kata Kunci: *Status Hukum, Kepegawaian, Kepala Desa, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014*

PENDAHULUAN

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang penting. Dengan tingkat keragaman yang tinggi, membuat desa merupakan wujud bangsa yang paling konkret.

Desa eksis sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) lahir. Karena itu wajar desa mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah. Eksistensi desa dalam struktur pemerintahan di Indonesia terus mengalami perubahan seiring dengan kepentingan rezim yang berkuasa. Ketika orde baru, desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan terkecil yang langsung berada di bawah kecamatan. Masa orde baru, desa-desa di Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama karena memakai pendekatan “penyeragaman” demi tujuan stabilitas politik. Memasuki masa reformasi, secara normatif desa mempunyai posisi yang berbeda dengan orde baru.

Hal tersebut dapat dilihat dari undang-undang yang menjelaskan bahwa negara mengakui desa beserta hak-hak tradisionalnya selama masih dalam konteks NKRI, atau dengan kata lain desa sudah mempunyai otonomi. Perdebatan tentang konsepsi otonomi desa masih terus bergulir hingga melahirkan argumentasi bahwa desa harus diatur oleh undang-undang tersendiri. Proses panjang perumusan konsep ideal otonomi desa harus berorientasi pada kemandirian dan kesejahteraan masyarakat desa.

Sejak Indonesia merdeka, telah ditetapkan beberapa Undang-Undang yang secara eksklusif maupun mandiri mengatur tentang kepala desa. Undang-undang tersebut antara lain: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desa Praja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah untuk mendongkrak kualitas pelayanan publik, salah satunya adalah dengan melahirkan kebijakan nasional yang diharapkan dapat langsung menyentuh substansi peningkatan pelayanan publik di seantero negeri. Secara beruntun Pemerintah dan DPR RI mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan tidak berselang lama kemudian lahir Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa ini diinisiasi oleh Kementerian Dalam Negeri. Peraturan yang telah disahkan pada tanggal 15 Januari 2014 lalu ini telah mensinergikan sejumlah prinsip keterpaduan misalnya perencanaan partisipatif desa, implementasi kegiatan berbasis desa, kolaborasi antar-desa dan upaya meningkatkan mekanisme akuntabilitas. Dengan disahkannya undang-undang ini, masyarakat diharapkan mengemban tanggung jawab dan kendali atas urusan desanya, dalam upaya pemenuhan kebutuhan pembangunan. Musyawarah tahunan masyarakat desa akan menjadi forum tertinggi dalam pengambilan keputusan.

Adapun tujuan dari disahkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa ini antara lain:

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Sedangkan asas pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 ini adalah:

- a. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
- b. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa;
- c. 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;
- d. 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;
- e. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa;
- f. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa;
- g. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
- h. 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;

- i. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;

Dalam Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2014 Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 berisi 91 halaman termasuk penjelasan. Peraturan ini didalamnya mengatur tentang Penataan Desa, Kewenangan, Pemerintahan Desa, Tata Cara Penyusunan Peraturan Desa, Keuangan dan Kekayaan Desa, Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan, Badan Usaha Milik Desa, Kerjasama Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat desa, dan Pembinaan dan Pengawasan Desa oleh Camat atau sebutan yang lainnya.

Kepala Desa adalah pemimpin masyarakat dan pemerintah desa yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, memiliki hak, wewenang dan kewajiban dalam kurun waktu tertentu untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta salah satu struktur pemerintahan yang ada di suatu wilayah Kabupaten, oleh karena itu pemerintah kabupaten mengangkat kepagawaian pada desa atau kelurahan yang biasa disebut Kepala desa.

PEMBAHASAN

Kepala desa merupakan sebutan bagi pimpinan formal desa yang diberlakukan secara seragam dan sentralistik yang diatur secara rinci dalam Undang-undang No.5 Tahun 1979 Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, yang mengatur pemilihan, pengangkatan, pemberhentian, hak, wewenang dan kewajiban kepala desa sebagai pimpinan yang loyal pada atasan (camat) dan juga pada masyarakat yang telah memberi amanat dan mandat lewat pemilihan kepala desa. Pemilihan kepala desa merupakan bentuk dari demokrasi yang telah terbangun sejak zaman kerajaan, Belanda, Jepang hingga saat ini. Proses pemilihan kepala desa yaitu dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk desa yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 tahun atau telah (pernah) kawin.

Kepala desa yang telah dipilih warga diangkat dan dilantik oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur sebagai Kepala Daerah Tingkat I dengan mengucapkan *sumpah* menurut agamanya masing-masing atau *berjanji* dengan sungguh-sungguh. Kondisi tersebut cukup menarik bagi eksistensi kepala desa yang dipilih langsung oleh rakyat, namun pertanggungjawabannya kepada Bupati melalui Camat, bahkan camat dengan kewenangan yang melekat sebagai kepala wilayah bisa bertindak sebagai atasan langsung bagi kepala desa. Masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Ketentuan tersebut pada prakteknya banyak dilanggar, terbukti kepala desa sudah dua kali menjadi kepala desa namun tetap menjabat hingga tiga kali, kecuali diberhentikan disebabkan karena meninggal dunia.

Kondisi tersebut berbeda dengan pemberhentian kepala desa secara normatif seperti atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik kepala desa yang baru, tidak memenuhi syarat, melanggar sumpah atau janji, melanggar larangan bagi kepala desa dan sebab-sebab lainnya. Prinsip dasar diberhentikannya kepala desa

dilakukan dengan hormat yaitu jika yang bersangkutan meninggal dunia atau atas permintaannya sendiri. Sedangkan jika yang bersangkutan melanggar dan terbukti menurut Kitab Undang-undang Acara Pidana maka dapat diberhentikan secara tidak hormat.

Kepala desa yang telah dilantik memiliki hak, wewenang dan tanggungjawab. Kepala desa menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggungjawab utama pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pemerintahan desa.

Dalam Penjelasan pasal 95 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Desa ini menyebutkan bahwa istilah Kepala Desa dapat disesuaikan dengan kondisi social budaya desa setempat. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memnuhi syarat. Calon terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) dan disahkan oleh Bupati.

Syarat-syarat untuk menjadi calon Kepala Desa ada 13 syarat diantaranya adalah berumur sekurang-kurangnya 25 tahun, memnuhi syarat lain yang sesuai dengan adat-istiadat yang diatur dalam Perda, dan lain-lain. Masa jabatan Kepala Desa paling lama 10 (sepuluh) atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan (pasal 96). Penjelasan pasal 96 ini menyebutkan bahwa daerah Kabupaten dapat menetapkan masa jabatan Kepala Desa sesuai dengan social budaya setempat. Namun demikian Undang-Undang ini tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan atau 2 (dua) kali masa jabatan. Kepala Desa dilantik oleh Bupati atau pejabat lainnya yang ditunjuk (pasal 98 ayat 1). Kewenangan Desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dan belum dilaksanakan oleh daerah dan Pemerintah dan tugas pembantuan dari Pemerintah, Propinsi dan/atau Kabupaten. Tugas pembantuan tanpa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusianya berhak ditolak oleh desa dan wewenang Kepala Desa. Undang-Undang ini lebih lanjut menjelaskan yang dimaksud dengan asal-usul adalah asal-usul terbentuknya desa tersebut (Penjelasan Pasal 111 ayat 2) namun tidak menjelaskan kewenangan mana saja yang belum dilaksanakan daerah dan pemerintah serta apa saja tugas pembantuan yang dimaksudkan. Tugas dan kewajiban kepala desa adalah memimpin penyelenggaraan Pemerintah desa, membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan kepala desa dapat dibantu oleh Lembaga Adat (Penjelasan Pasal 101 huruf e).

Lahirnya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagai pelaksanaannya merupakan tonggak baru dalam pembangunan sosial kemasyarakatan dan pelaksanaan pemerintahan di tingkat desa. Pasca reformasi tahun 1999, baru pertama kali dikeluarkannya Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang desa. Bila sebelumnya pengaturan desa disatukan dalam

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kini pengaturannya dilakukan khusus dengan Undang-Undang tersendiri. Tentu ini sebagai sebuah langkah maju perhatian pemerintah terhadap desa sebagai sumber tonggak awal dan dasar sebuah perubahan sosial yang diharapkan dari tingkat bawah dan untuk menuju desa yang maju, mandiri, demokratis dan sejahtera.

Kepala desa adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintahan desa. Demikian yang disebut dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Jadi, kepala desa adalah penyelenggara pemerintahan. Adapun Yang diatur adalah bahwa PNS bisa menjadi kepala desa. Pengaturan ini antara lain terdapat dalam Pasal 46 ayat (1) jo. Pasal 43 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang pada intinya mengatur bahwa Kepala Desa yang diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa atau sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara itu diberhentikan setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam hal sisa masa jabatan kepala desa itu tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa sampai dengan terpilihnya Kepala Desa. Kemudian dalam pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan sisa masa jabatan kepala yang diberhentikan itu lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa.

KESIMPULAN

Pengaturan kepala desa dalam kajian hukum positif di Indonesia sudah dari jaman orde baru sampai jamanreformasi. Adapun konsep pengaturannya, yaitu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mana Undang-Undang ini menjelaskan Kepala desa merupakan sebutan bagi pimpinan formal desa yang diberlakukan secara seragam dan sentralistik yang diatur secara rinci dalam Undang-undang yang mengatur pemilihan, pengangkatan, pemberhentian, hak, wewenang dan kewajiban kepala desa. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dijelaskan bahwa Kepala desa adalah pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, demikian yang disebut dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Jadi, kepala desa adalah penyelenggara pemerintahan desa. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dikatakan bahwa kepala desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada dasarnya sama sekali tidak menyinggung dan memeperhatikan tentang status kepegawaian kepala desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hanya menjelaskan kewenangan dan tugas kepala desa sebagai administrator yang melaksanakan sebagian pekerjaan

pemerintah atau fungsi administrasi, disamping alat Pemerintah baik Pusat maupun Daerah atau dengan kata lain kepala desa hanya sebagai penyelenggara pemerintahan desa Adapun Yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah bahwa PNS bisa menjadi kepala desa.

REFERENSI

Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981)

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 1993)

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Balai Buku Ihtiar, 1984)

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta, Rineka Cipta, 2003)

Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta, Grasindo, 2005)