

**AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA
(Studi di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Padang
Lawas Utara)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**NIJAR JULMI
NPM.1406200031**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 09 Oktober 2019, Jam 12,00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : NIJAR JULMI
NPM : 1406200031
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA (Studi di Dinas
Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Padang
Lawas)

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus


Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua


Sekretaris

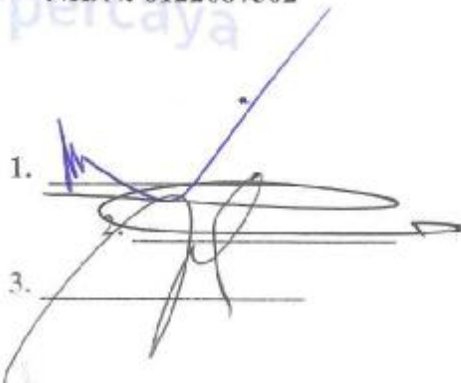

Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP: 196003031986012001


FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. MUKHLIS, S.H., M.H.
2. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum.
3. M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn

1. 

3. 



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muktistar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

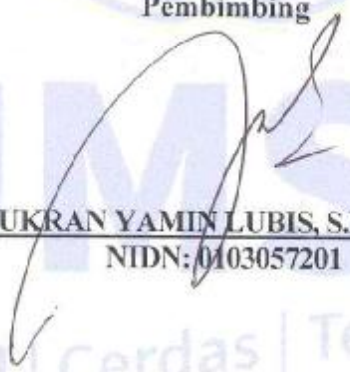
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : NIJAR JULMI
NPM : 1406200031
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA (Studi di Dinas
Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Padang
Lawas)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 28 September 2019

Pembimbing


M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
NIDN: 0103057201

Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muktadir Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : NIJAR JULMI
NPM : 1406200031
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA (Studi di Dinas
Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Padang
Lawas)
PENDAFTARAN : Tanggal 05 Oktober 2019

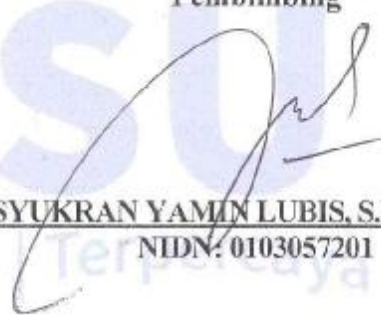
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
Dekan Fakultas Hukum

Pembimbing


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP: 196003031986012001


M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
NIDN: 0103057201

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nijar Julmi
NPM : 1406200031
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : **AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA (Studi di
Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten
Padang Lawas)**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Oktober 2019

Saya yang menyatakan



NIJAR JULMI



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muktiat Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : NIJAR JULMI
NPM : 1406200031
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA DAN
PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DESA DALAM
SISTEM PEMERINTAHAN DESA
(STUDI DI DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN
DESA)
Pembimbing : M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H.,M.KN.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
6- Sep 2019	Skripsi & terima	
11- Sep 2019	Tugas pustaka, judul pembahasan I	
16- Sep 2019	Bab IV, II, II	
20- Sep 2019	tentang sebab-sebab pemberhentian	
21- Sep 2019	Pembahasan III	
24- Sep 2019	Kesimpulan	
25- Sep 2019	Kabupaten IV & Daftar	
28- Sep 2019	pustaka dan terimati dan dihidangkan	

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.)

DOSEN PEMBIMBING

(M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H.,M.KN.)



PEMERINTAH KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA
DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA
Jl. Gunungtua-Langgapayung Km.3,5 Komplek Gedung Serba Guna Kode Pos 22753
GUNUNGTUA

Gunungtua, 14 Agustus 2019

Nomor : 412.5/900/2019
Lampiran : —
Perihal : Rekomendasi Izin Riset

Berdasarkan surat dari Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Fakultas Hukum Nomor : 1202/IL.3-AU/UMSU-06/F/2019 perihal permohonan izin Riset.
Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : **IHPAN SIREGAR, S.Sos, M.Si**
NIP : 19650903 198602 1 003
Pangkat/Golongan : Pembina Utama Muda
Jabatan : Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara

Menerangkan dengan bahwa :

Nama : NIJAR JULMI
NPM : 1406200031
Fakultas : Hukum
Program/Bagian : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Akibat Hukum Pemberhentian Kepala Desa dan Pengangkatan Pejabat Kepala Desa dalam Sistem Pemerintahan Desa

Benar telah melakukan Riset pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara.

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenarnya.

KEPALA DINAS PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT DAN DESA
KAB. PADANG LAWAS UTARA



IHPAN SIREGAR, S.Sos, M.Si
NIP.19650903 198602 1 003

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA (DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA).

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak M.Syukran Yamin Lubis, S.H., M.kn selaku

Pembimbing, dan Bapak Mukhlis, S.H., M.H., selaku Pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Penghargaan dan terima kasih disampaikan kepada (Ramadhan Syarif Harahap, Hairul Anwar Harahap) atas bantuan dan dorongan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada ayahanda dan ibunda: (Nurdin Harahap dan Ernidawati Siregar), yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, juga kepada ketiga saudara kandung penulis: (Hasni Mardia Harahap, Saholida Hannum Harahap, Rafika Nureni Harahap), yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini.

Demikian juga kepada keluarga penulis yang penuh ketabahan selalu mendampingi dan memotivasi menyelesaikan studi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama kepada kakanda (Saholidah Hannum Harahap, Hasni Mardia Harahap) sebagai curahan hati selama ini, begitu juga kepada sahabatku, (Muhry Alson Harahap, Riska Rahmadhani, Ramadhan Siregar, Hardi Kosim Manurung, Muhammad Alfarizi Harahap, Raza Siregar, Wahyudi Dasopang, Mursal Rifay

Hasibuan, Afifundin Nasution) kakanda (Ramadhan Syarif Harahap, Hairul Anwar Harahap), terimakasih kakanda, atas semua kebaikannya, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya garing karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Illahi Robbi. Mohon Maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatu

Medan,September 2019

**Hormat Saya
Penulis,**

**NIJAR JULMI
NPM.1406200031**

ABSTRAK

AKIBAT HUKUM PEMBERHENTIAN KEPALA DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DESA (Studi di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara)

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi salah satu pedoman dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan, namun dalam pelaksanaannya kerap ditemukan beberapa pelanggaran administratif yang dilakukan oleh pejabat birokrasi itu sendiri termasuk dalam pemberhentian dan pengangkatan pejabat sementara kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sebab, mekanisme, dan akibat hukum dalam pemberhentian dan pengangkatan pejabat sementara kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris dengan metode pendekatan perundang-undangan, sumber data yang digunakan adalah sumber data primer.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa 1) sebab pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa kepala desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan diberhentikan, kemudian dalam ayat (2) dijelaskan bahwa kepala desa diberhentikan karena habis masa jabatan dan dipidana; 2) Mekanisme pengangkatan pejabat kepala desa sementara di Kabupaten Padang Lawas Utara dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa, dalam Pasal 60 yang menyatakan “Pengangkatan pejabat kepala desa diangkat dari pegawai negeri sipil dilingkungan pemerintah daerah yang paling sedikit harus memahami bidang kepemimpinan dan teknis pemerintahan dari desa yang bersangkutan. Usulan pejabat sementara kepala desa dilakukan oleh camat dengan tetap memperhatikan aspirasi dari Badan Permusyawaratan Desa. Masa jabatan pejabat sementara kepala desa adalah sampai dengan terlantiknya kepala desa baru”. Dan 3) Akibat hukum pemberhentian kepala desa dalam sistem pemerintahan desa adalah bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kata Kunci: Akibat Hukum, Pemberhentian Kepala Desa, Kabupaten Padang Lawas Utara

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR -----	i
ABSTRAK -----	iv
DAFTAR ISI -----	v
BAB I : PENDAHULUAN -----	1
A. Latar Belakang-----	1
1. Rumusan Masalah-----	6
2. Manfaat Penelitian-----	6
B. Tujuan Penelitian-----	7
C. Keaslian Penelitian-----	7
D. Metode Penelitian-----	9
E. Definisi Operasional-----	13
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA -----	15
A. Kepala Desa-----	15
B. Pemberhentian Kepala Desa-----	18
C. Pemerintahan Desa-----	21
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN -----	24
A. Sebab-Sebab Pemberhentian Kepala Desa Di Kabupaten Padang Lawas Utara-----	24
1. Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Habis Masa Jabatan----	26
2. Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Masalah Tindak Pidana Korupsi-----	28

3. Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Meninggal Dunia-----	29
B. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Di Kabupaten Padang Lawas Utara-----	30
1. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Habis Masa Jabatan-----	30
2. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Masalah Tindak Pidana Korupsi-----	32
3. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Meninggal Dunia-----	34
C. Akibat Hukum Pemberhentian Kepala Desa Dalam Sistem Pemerintahan Desa Di Kabupaten Padang Lawas Utara-----	35
1. Persoalan Pengisian Jabatan Birokrasi-----	36
2. Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Di Kabupaten Padang Lawas Utara-----	48
BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN-----	77
A. Kesimpulan-----	77
B. Saran-----	78

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULAUN

A. Latar Belakang

Kepala Desa sebagai penyelenggaraan urusan Pemerintahan Desa yang menjadi kewenangan adalah urusan Pemerintahan Desa yang sudah ada berdasarkan asal-usul Desa. Urusan Pemerintah Desa yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat serta tugas pembantuan dari Pemerintah propinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota.

Kepala Desa dibebani banyak kewajiban dan larangan, yang berimplikasi pada resiko pemberhentian. Seorang Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun dihitung sejak tanggal pelantikan, dan dapat menjabat maksimal 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Pengaturan mengenai pemberhentian Kepala Desa dirumuskan dalam Pasal 40-47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Berhentinya Kepala Desa disebabkan sebagaimana rumusan Pasal 40 ayat (1), jika penyebabnya diberhentikan diantaranya, tidak menjalankan tugas sebagai Kepala Desa atau dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun oleh pengadilan.

Sebagaimana halnya kepala daerah, ada kalanya Kepala Desa diberhentikan karena tersandung perkara hukum. Misalnya tersangkut perkara pidana korupsi bantuan sosial. Pasal 41-43 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberikan dua norma penting, yaitu diberhentikan sementara saat masih berstatus tersangka, dan diberhentikan sementara saat sudah berstatus

terdakwa. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa “kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan”.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengartikan pemerintahan desa sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa meliputi penyelenggaraan urusan bidang eksekutif, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah desa melalui kepala desa dan perangkat desa sebagai kepala pemerintahan dan pelaksana pemerintahan desa. Penyelenggaraan urusan bidang legislatif, yaitu fungsi pembentukan kebijakan melalui pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Fungsi utama desa adalah sebagai pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, hal ini sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen dapat diorganisasikan melalui dua cara, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*doivision of power*). Pemisahan kekuasaan horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagi secara vertikal

kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.¹

Kedudukan Pemerintahan desa secara hirarkis merupakan sistem pemerintahan paling bawah dan/atau pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Dan oleh karena itu pemerintah desa mendapat tugas pembantuan dari Pemerintah propinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota. Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) maupun perubahan kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 BAB VI tentang pemerintah daerah Pasal 1 ayat (1), ide negara kesatuan sebenarnya bukanlah sentralistis.

Perubahan kedua Pasal 18 ayat (1) menyetakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.²

Pemberian kewenangan kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan kebutuhan mutlak dan tidak dapat dihindari. Dibuktikan dengan berakhirnya sistem sentralistik dan mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberikan keleluasaan pada daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung

¹ Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Pramedia Group, halaman 13.

² *Ibid.*, halaman 243.

jawab. Otonomi Daerah, adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.³ Oleh karena itu, kekosongan kepemimpinan dalam penyelenggaraan sistem pemerintah desa tidak diperkenankan sesuai dengan asas legalitas sebagai pilar utama negara hukum.

Kekosongan kepemimpinan penyelenggaraan pemerintah desa terjadi apabila terdapat Pemberhentian Kepala Desa yang dikarenakan meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhirnya jabatan, dan diberhentikan dimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menyebutkan Bupati/Walikota berwenang untuk mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat Kepala Desa sebagai pengganti kekosongan Kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa Baru.

Jelas dalam ketentuan tersebut di jelaskan bahwa jika ada kekosongan dalam posisi kepala desa, bupati atau kepala daerah harus melakukan pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa. Penjabat Sementara Kepala Desa berasal dari Sekertaris Desa atau Perangkat Desa Lainnya atau Tokoh Masyarakat, ataupun PNS yang berada dalam lingkungan kecamatan dengan memberi

³ Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrasi (Edisi Revisi)*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 104.

kesempatan yang sama bagi laki-laki atau perempuan. Masa jabatan Pejabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun dihitung mulai tanggal pelantikannya. Pejabat Kepala Desa di ambil sumpah/janji dan dilantik oleh Bupati dan/atau pejabat yang di tunjuk.

Pemberhentian kepala desa dan pengisian kekosongan kepala desa dengan penjabat sementara kepala desa telah dilaksanakan di Kabupaten Padang Lawas Utara. Berdasarkan data yang diperoleh sementara di Badan Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Padang Lawas Utara, setidaknya terdapat 4 (empat) desa yang dipimpin oleh Penjabat Sementara Kepala Desa antara lain Desa Batang Baruhar Julu, Desa Sibagasi, Desa Bintaish Julu dan Desa Gumbot.

Pengisian kekosongan kepala desa oleh Penjabat Kepala Desa Sementara di Kabupaten Padang Lawas Utara pada umumnya diisi oleh Pegawai Negeri pada kantor kecamatan desa yang bersangkutan. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Jo. Pasal 47 ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang pada intinya menyatakan bahwa “apabila masa jabatan kepala desa yang berhenti kurang dari 1 (satu) tahun maka diangkat penjabat sementara kepala desa sampai dengan terpilihnya kepala desa definitif, dan apabila masa jabatan kepala desa yang berhenti lebih dari 1 (satu) tahun maka diangkat penjabat sementara kepala desa sampai dengan terpilihnya kepala desa melalui musyawarah desa.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk meneliti kewenangan pejabat kepala desa sementara dengan judul: **“Akibat Hukum Pemberhentian Kepala Desa Dalam Sistem Pemerintahan Desa (Studi di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara)**

1. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana sebab-sebab pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara?
- b. Bagaimana pelaksanaan pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara?
- c. Bagaimana akibat hukum pemberhentian kepala desa dalam sistem pemerintahan desa?

2. Faedah Penelitian

Adapun dalam penelitian ini tentunya dapat diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat yaitu sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis, hasil penelitian skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia khususnya perkembangan hukum tata negara tentang pemerintahan desa.
- b. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat dan berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan masyarakat luas seperti kepala desa, badan perangkat desa serta unsur-unsur perangkat desa lainnya

dalam hal untuk mengetahui kewenangan pejabat kepala desa sementara dalam mengelola pemerintahan desa.

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian pada hakekatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti, sehingga tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui sebab-sebab pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara;
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara;
3. Untuk mengetahui akibat hukum pemberhentian kepala desa dalam sistem pemerintahan desa.

C. Keaslian Penelitian

Persoalan kepala desa bukanlah merupakan hal baru dalam dunia pendidikan, akademik dan/atau dalam penelitian. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang menyangkut tentang kepala desa ini sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan/atau pokok bahasan yang penulis teliti, terkait **“Akibat Hukum Pemberhentian Kepala Desa Dalam Sistem Pemerintahan Desa (Studi di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara).**

Bahwa dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, terdapat dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain;

1. Husnus Isa Harahap. Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara, Tahun 2011 yang berjudul **“Sistem Pemerintahan Desa di Desa Purba Sinomba”**. Skripsi merupakan penelitian Yuridis Empiris (penelitian hukum sosiologis) yang lebih menekankan pada sistem pemerintahan secara umum dan terkhusus di Desa Purba Sinomba;
2. Rafiah Rusda, NIM 09340116, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 2013 yang berjudul **“Studi Terhadap Syarat-Syarat Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa di Desa Banjararum, Kecamatan Kalibawang, Kabupaten Kulonprogo, Daerah Istimewa Yogyakarta”**. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris (penelitian hukum sosiologis) yang lebih memfokuskan dan memusatkan penelitiannya Desa Banjararum, Kecamatan Kalibawang, Kabupaten Kulonprogo, Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini. Dalam kajian topik bahasan yang penulis angkat ke dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada akibat hukum pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian berisikan uraian tentang metode atau cara yang digunakan untuk memperoleh data atau informasi. Metode penelitian ini berfungsi sebagai pedoman dan landasan tata cara dalam melakukan operasional penelitian untuk menulis suatu karya ilmiah yang peneliti lakukan.

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian pada dasarnya dapat dilakukan dengan 2 (dua) pendekatan yang terdiri atas penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris), dan oleh karena itu jenis dan pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris).

Jenis Penelitian yang dilakukan yaitu penelitian hukum sosiologis atau yuridis empiris, penelitian hukum dipinjam dari ilmu sosiologi hukum kerap diperlukan untuk menjelaskan apa yang oleh Kelsen disebut "*an Is*" yakni suatu kenyataan faktual dari pola tingkah laku yang tidak sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh norma (*an Ought*) dari suatu ajaran hukum.⁴

Penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris) adalah penelitian yang bertujuan untuk menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum dengan data primer yang di peroleh di lapangan.⁵

⁴ I Made Pasek Diantha. 2017. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Hustifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Kencana, halaman. 12

⁵ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 19.

2. Sifat Penelitian

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana keberadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, maka kecenderungan sifat penelitian adalah deskriptif.

Menurut Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep hukum, dan norma hukum. Sebagai ilmu terapan ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.⁶

Penelitian hukum yang bersifat deskriptif merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung yang bertujuan agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau perundang-undangan yang berlaku.⁷

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam yaitu Al-Qur'an dan Hadist atau disebut pula sebagai data kewahyuan.

⁶ Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, halaman 22.

⁷ Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, halaman 223.

- 1) Al-Qur'an Surah An-Nisa ayat 58, yang artinya sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat..
 - 2) Hadist Riwayat Abu Hurairah *Radhiyallahu Anhu* yang berkata bahwa Rasulullah bersabda “Sepeninggalku akan datang kepada kalian pemimpin-pemimpin, kemudian akan datang kepada kalian pemimpin yang baik dengan membawa kebajikannya, kemudian akan datang kepada kalian pemimpin yang jahat dengan membawa kejahatannya. Maka, dengan mereka dan taatilah apa saja yang sesuai dengan kebenaran. Jika mereka berbuat baik, maka kebaikan tersebut buat kalian dan mereka, jika mereka berbuat jahat maka kalian mendapat pahala, dan mereka mendapat dosa.”⁸
- b. Data Primer adalah data yang di diperoleh langsung dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara.
- c. Data Sekunder yang terdiri dari:
- 1) Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berupa Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan

⁸ Ahmad Nuralif, “Kajian Hukum Islam tentang Peranan Pemerintah Desa dan BPD dalam Melaksanakan Pembangunan dan Kesejahteraan Umum”, *Skripsi*: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, halaman 57.

Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomo 6 tahun 2014 tentang Desa, serta peraturan menteri terkait dengan desa dan peraturan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara yang terkait;

- 2) Bahan buku sekunder yang dipakai dalam penulisan berupa bacaan yang relevan dengan materi yang diteliti seperti, buku-buku tentang hukum tata negara dan karya ilmiah; dan
- 3) Bahan hukum tersier berupa bahan-bahan yang diberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan kamus hukum.

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah dengan studi melalui wawancara di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara serta alat pengumpul data yang digunakan selanjutnya adalah melalui penelitian kepustakaan baik secara *offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung guna menghimpun data sekunder yang yang butuhkan dalam penelitian ini.

5. Analisis Data

Analisis data adalah kegiatan menfokuskan, mengabtraksikan, mengorganisasikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan bahan jawaban terhadap permasalahan.⁹ Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, maka data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif pula.

⁹ Ida Hanifah, dkk. *Op. Cit.*, halaman 22.

Analisis data kualitatif sebagai cara penjabaran data berdasarkan hasil temuan studi kepustakaan. Data yang diperoleh tadi disusun secara sistematis dan kemudian dianalisis secara kualitatif terhadap data sekunder sehingga diketahui makna dari suatu asas, norma-norma dan teori-teori hukum yang dijadikan sebagai rujukan atau tolak ukur menilai objek yang diteliti dan seterusnya diambil kesimpulan.

E. Defenisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/ konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori.¹⁰ Beberapa definisi operasional dalam penelitian ini yang telah ditentukan antara lain:

1. Akibat Hukum

Akibat hukum menurut Soeroso adalah akibat yang diberikan oleh hukum atau suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum.¹¹ Definisi/konsep akibat hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah akibat dari suatu tindakan pemberhentian kepala desa yang dilakukan oleh Bupati/Walikota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pemberhentian Kepala Desa

Definisi/konsep pemberhentian kepala desa yang digunakan dalam penelitian ini adalah definisi/konsep yang telah ditentukan dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu kepala desa berhenti disebabkan

¹⁰ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

¹¹ Yodi, dkk. *Kamus Hukum*. Jakarta: PT. Penerbit Sindikat, halaman 5.

karena meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan. Makna dari kata diberhentikan adalah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan “Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena berakhir masa jabatan, tidak melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau melanggar larangan sebagai Kepala Desa.

3. Pemerintahan Desa

Definisi/konsep pemerintahan desa yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana definisi konsep pemerintahan desa yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kepala Desa

Kepala Desa adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintah desa. Unsur lain adalah Perangkat Desa. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, setidaknya ada 22 pasal yang mengatur tentang Kepala Desa, dengan beragam aspek yang diatur antara lain tugas, hak, dan wewenang Kepala Desa; akuntabilitas Kepala Desa; larangan bagi Kepala Desa, pemilihan Kepala Desa; dan pemberhentian Kepala Desa. Kepala Desa adalah organ utama pemerintahan desa yang memiliki tugas dan, hak, dan wewenang sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) berikut ini.

Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur empat tugas utama Kepala Desa yaitu: (i) Menyelenggarakan pemerintahan desa, (ii) Melaksanakan pembangunan desa, (iii) Melaksanakan pembinaan masyarakat desa; dan, (iv) Memberdayakan masyarakat desa.

Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
2. Mengangkat dan memberhentikan Kepala Desa;
3. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
4. Menetapkan peraturan desa;
5. Menetapkan anggaran dan pendapatan belanja desa;
6. Membina kehidupan masyarakat desa;
7. Membina ketentramana dan ketertiban masyarakat desa;

8. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran desa;
9. Mengembangkan sumber pendapatan desa. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
10. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
11. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
12. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
13. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
14. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:

1. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
2. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
3. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
4. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
5. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.

Ayat (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Kepala Desa berkewajiban:

1. Memegang teguh mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
4. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
6. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;

7. Menjalin kerjasama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa;
8. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
9. Mengelola keuangan dan aset desa;
10. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa;
11. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa;
12. Mengembangkan perekonomian masyarakat desa;
13. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa;
14. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
15. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan memberikan informasi kepada masyarakat Desa; dan
16. Memberikan informasi kepada masyarakat desa.

Wewenang Kepala Desa yang ada dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana dalam Pasal 26 ayat 2 dapat dibagi dalam empat fungsi, yaitu:

1. Fungsi pemerintahan, meliputi: (i) memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa; (ii) mengangkat dan memberhentikan perangkat desa; (iii) memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa; (iv) pemanfaatan teknologi tepat guna; dan (v) mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif. Dua kewenangan terakhir ini sebetulnya menjadi cara Kepala Desa dalam penyelenggaraan pembangunan desa yang harus dilakukan secara partisipatif dan memanfaatkan teknologi tepat guna;
2. Fungsi regulasi, meliputi (i) menetapkan APB Desa; dan (ii) menetapkan Perdes. Dalam melaksanakan kedua wewenang ini, Kepala Desa tidak bisa menetapkan sendiri APB Desa dan Perdes. Pembahasan dan penetapan Perdes dilakukan bersama dengan BPD; dan
3. Fungsi ekonomi, meliputi: (i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; dan (ii) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.
- d. Fungsi sosial, meliputi: (i) membina kehidupan masyarakat Desa; (ii) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; dan (iii) membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa.¹²

Sutoro Eko membagi lima bentuk kapasitas Desa (termasuk di dalamnya Kepala Desa) yang perlu dikembangkan dalam rangka membangun otonomi desa.

¹² Muhammad Yasin, dkk. 2015. *Anotasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), halaman 127.

Pertama, kapasitas regulasi (mengatur), yaitu kemampuan pemerintah desa mengatur kehidupan desa beserta isinya (wilayah, kekayaan, dan penduduk) dengan Perdes berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Kedua, kapasitas ekstraksi, yaitu kemampuan mengumpulkan, mengerahkan, dan mengoptimalkan aset-aset desa untuk menopang kebutuhan (kepentingan) pemerintah dan warga masyarakat desa. Ketiga, kapasitas distributif, yaitu kemampuan pemerintah desa membagi sumberdaya desa secara seimbang dan merata sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat desa. Keempat, kapasitas responsif, yaitu kemampuan untuk peka atau memiliki daya tanggap terhadap aspirasi atau kebutuhan warga masyarakat untuk dijadikan sebagai basis dalam perencanaan kebijakan pembangunan. Kelima, kapasitas jaringan dan kerjasama, yaitu kemampuan mengembangkan jaringan kerjasama dengan pihak-pihak luar dalam rangka mendukung kapasitas ekstraksi.¹³

B. Pemberhentian Kepala Desa

Konsep berhenti dan pemberhentian kepala desa termasuk orang yang menetapkan pemberhentian itu dituangkan dalam Pasal 40 ayat (1) yang menyatakan “kepala desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri; atau diberhentikan”. Ayat (2) menyatakan yang dimaksud pada ayat (1) huruf c karena berakhir masa jabatan, tidak melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa; atau melanggar larangan sebagai kepala desa.

¹³ *Ibid.*, halaman 129.

Berhentinya Kepala Desa disebabkan sebagaimana rumusan Pasal 40 ayat (1), jika penyebabnya diberhentikan diantaranya, tidak menjalankan tugas sebagai Kepala Desa atau dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun oleh pengadilan. Berikut adalah pasal-pasal yang berkaitan dengan pemberhentian Kepala Desa.

Penjelasan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan berakhirnya masa jabatan adalah apabila telah berakhir masa jabatannya 6 (enam) tahun terhitung tanggal pelantikan harus dihentikan. Dalam hal belum ada calon terpilih dan belum dapat dilaksanakan pemilihan, diangkat pejabat”. Huruf b “Yang dimaksud dengan ‘tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap’ adalah apabila Kepala Desa menderita sakit yang mengakibatkan, baik fisik maupun mental, tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.

Terkait dengan perkara hukum dan pemberhentian kepala desa sebagaimana halnya kepala daerah, ada kalanya Kepala Desa diberhentikan karena tersandung perkara hukum. Misalnya tersangkut perkara pidana korupsi bantuan sosial. Pasal 41-43 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberikan dua norma penting, yaitu diberhentikan sementara saat masih berstatus tersangka, dan diberhentikan sementara saat sudah berstatus terdakwa.

Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat

5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan. Pasal 42 undang-undang desa tersebut menyatakan bahwa kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana makar terhadap keamanan negara.

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kepala desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Proses peradilan pidana tidak bisa diprediksi ujungnya, baik mengenai status akhir Kepala Desa maupun mengenai waktu yang dibutuhkan. Meskipun KUHAP menyebut asas peradilan cepat, murah, dan sederhana, namun tidak ada yang bisa memastikan kapan suatu putusan berkekuatan hukum tetap. Berkekuatan hukum tetap bisa terjadi pada tingkat pertama, banding, atau kasasi. Tidak ada pula yang bisa memprediksi apa putusan hakim, semua bergantung pada bukti-bukti yang diajukan. Oleh karena itu, Pasal 44 UU Desa telah membuat norma jika hakim membebaskan Kepala Desa, dan norma jika masa jabatannya belum/sudah berakhir.

Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kepala desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 setelah melalui proses peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak

penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sebagai Kepala Desa sampai dengan akhir masa jabatannya.

C. Pemerintahan Desa

Salah satu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, dan sebagainya. Oleh karena sebab itu pulalah dalam kenyataan terdapat keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah. Kesatuan masyarakat yang dimaksud adalah desa di Jawa dan Madura, Gampong di Aceh, Huta di Batak, Nagari di Minangkabau, Dusun/Marga di Sumatera Selatan, Suku di beberapa daerah di Kalimantan, dan sebagainya.¹⁴

Desa merupakan suatu perwujudan geografis, sosial, politik dan kultural yang terdapat di suatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah lain. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.¹⁵

Pemerintahan desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintahan desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokrasi, dan memberikan pelayanan

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, halaman 276.

¹⁵ Departemen Pendidikan Nasional. 2013. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Medan: Bitra Indonesia, halaman.2.

sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman dan berkeadilan.¹⁶

Pengertian Desa menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-undang ini disebutkan “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”. Di dalam pengertian tentang Desa tersebut sudah jelas disebutkan bahwa desa mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus pemerintahan berdasarkan wilayahnya.

Penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Nasional. Sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Penyelenggaraan pemerintahan Desa diatur didalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terdapat di dalam Pasal 23 dan Pasal 24 yang bunyinya adalah Pasal 23 : “Pemerintahan Desa di selenggarakan oleh pemerintah Desa”. Pasal 24: “Penyelenggaran Pemerintahan Desa berdasarkan asas Kepastian hukum, Tertib penyelenggaraan pemerintahan, Tertib kepentingan umum, Keterbukaan., Proporsionalitas, Akuntabilitas, Efektivitas dan efisiensi, Kearifan lokal, Keberagaman dan Partisipatif.

¹⁶ M. Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Malang: Setara Press, halaman 41.

Adapun penyelenggara pemerintahan didalam pemerinah Desa adalah sebagai berikut.

a. Perangkat Desa

Penyelenggaraan pemerintahan Desa juga dilaksanakan oleh Perangkat Desa yang mebantu Kepala Desa untuk melaksanakan tugasnya. Perangkat Desa diatur juga didalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, perangkat Desa terdiri dari Sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis (Pasal 48). Perangkat Desa sebagaimana dimaksud tersebut mempunyai tugas untuk membantu Kepala Desa di dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

b. Badan Permusyawaratan Desa

Badan permusyawaratan desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan disamping itu BPD mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah desa.¹⁷

¹⁷ *Ibid.*, halaman 14.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Sebab-Sebab Pemberhentian Kepala Desa Di Kabupaten Padang Lawas

Utara

Kepala Desa dibebani banyak kewajiban dan larangan, yang berimplikasi pada resiko pemberhentian. Seorang Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun dihitung sejak tanggal pelantikan (Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa), dan dapat menjabat maksimal 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut (Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa). Pengaturan mengenai pemberhentian Kepala Desa dirumuskan dalam Pasal 40-47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu sebagai berikut:

Pasal 40

1. Kepala Desa berhenti karena:
 - b. Meninggal dunia;
 - c. Permintaan sendiri; atau
 - d. Diberhentikan.
 2. Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. Berakhir masa jabatannya;
 - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa; atau
 - d. Melanggar larangan sebagai kepala desa.
- a. Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
 - b. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sama seperti kepala daerah, Kepala Desa berhenti atau diberhentikan disebabkan permasalahan hukum. Perkara hukum dimaksud adalah perkara hukum pidana. Pasal 41-43 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menerangkan dua norma penting, yaitu diberhentikan sementara saat masih berstatus tersangka¹⁸, dan diberhentikan sementara saat sudah berstatus terdakwa.¹⁹

Pasal 41

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan.

Pasal 42

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.²⁰

Pasal 43

Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 44

1. Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sebagai Kepala Desa sampai dengan akhir masa jabatannya.

¹⁸ Pasal 1 angka 14 KUHAP: Tersangka adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana.

¹⁹ Pasal 1 angka 15 KUHAP: Terdakwa adalah seseorang tersangka yang dituntut, diperiksa dan diadili di sidang pengadilan.

²⁰ Pemberhentian kepala desa yang diakibatkan oleh Pasal 42 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah kepala Desa Batang Baruhar Julu Kecamatan Padang Bolak, Kabupaten Padang Lawas Utara sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 119/Pid-Sus/TPK/2017.

Sebagaimana diketahui bahwa proses peradilan pidana tidak dapat diprediksi batas waktu penyelesaiannya. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana telah menyatakan dalam proses peradilan pidana berdasarkan asas peradilan cepat, murah, dan sederhana, namun tidak ada yang bisa memastikan kapan suatu putusan berkekuatan hukum tetap. Berkekuatan hukum tetap bisa terjadi pada tingkat pertama²¹, banding²², atau kasasi. Oleh karena itu, Pasal 44 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membuat norma jika hakim membebaskan Kepala Desa, dan norma jika masa jabatannya belum/sudah berakhir.

Berhentinya Kepala Desa di Kabupaten Padang Lawas Utara disebabkan sebagaimana rumusan Pasal 40 ayat (1), jika penyebabnya diberhentikan diantaranya, tidak menjalankan tugas sebagai Kepala Desa atau dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun oleh pengadilan.²³

Terkait dengan sebab-sebab pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara adalah disebabkan berakhirnya masa jabatan kepala desa, masalah hukum pidana dan meninggal dunia dengan uraian sebagai berikut:

1. Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Habis Masa Jabatan

Pemberhentian kepala desa yang disebabkan habis masa jabatannya di Padang Lawas Utara adalah berdasarkan ketentuan dalam Pasal 58 ayat (2) huruf

²¹ Apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan tidak menyatakan mengajukan keberatan banding ke pengadilan tinggi.

²² Apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan tidak menyatakan mengajukan keberatan kasasi ke mahkamah agung.

²³ Hasil wawancara dengan Muzli Lelo Harahap, S.STP., M.Si, Kepala Bidang Bagian Pemerintah Desa pada hari Rabu tanggal 14 Agustus 2019.

a yang menyatakan kepala desa diberhentikan karena berakhirnya masa jabatan. Berakhirnya masa jabatan kepala desa adalah sebagaimana ketentuan dalam Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.

Tahun 2017 telah dilakukan pemberhentian kepala desa sebanyak 117 kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara yang disebabkan berakhirnya masa jabatan kepala desa sesuai dengan Keputusan Bupati Padang Lawas Utara Nomor : 141/424/K/2017 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara tanggal 22 Desember 2017.

Tahun 2018 telah dilakukan pemberhentian kepala desa sebanyak 50 kepala desa sesuai dengan Keputusan Bupati Padang Lawas Utara Nomor : 141/690/K/2018 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara tanggal 26 Desember 2018.

Pemberhentian kepala desa yang disebabkan karena berakhirnya masa jabatan kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara dilakukan secara serentak. Pemberhentian kepala desa secara serentak tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa, menyebutkan bahwa pemilihan kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara dilakukan secara serentak satu kali atau dapat secara bergelombang. Kemudian dalam Pasal 3 menyatakan bahwa pemilihan

kepala desa satu kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan pada hari yang sama di seluruh desa di daerah.

Pasal 4 ayat (1) dijelaskan bahwa pemilihan kepala desa secara bergelombang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan: pengelompokan waktu masa berakhirnya masa jabatan kepala desa di daerah; kemampuan keuangan daerah; dan/atau ketersediaan pegawai negeri sipil dilingkungan pemerintah daerah yang memenuhi persyaratan sebagai penjabat kepala desa. Pada Pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa pemilihan kepala desa secara bergelombang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun.

2. Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Masalah Tindak Pidana Korupsi

Kepala desa yang diberhentikan di Kabupaten Padang Lawas Utara akibat masalah tindak pidana korupsi adalah pemberhentian kepala desa Batang Baruhar Julu (H Mulia Harahap) Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas Utara pada tahun 2017 berdasarkan Surat Keputusan Bupati Padang Lawas Utara 141/424/K/2017, tanggal 22 Desember 2017. H. Mulia Harahap adalah kepala desa Batang Baruhar Julu periode 2012-2018 berdasarkan Surat Keputusan Bupati Padang Lawas Utara, Nomor: 141/346/K/2012, tanggal 26 Desember 2012.

Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 120/Pid-Sus/TPK/2017, menyatakan bahwa H Mulia Harahap terbukti melakukan kejahatan tindak pidana korupsi beras miskin di Kecamatan Padang Bolak pada tahun 2015 yang dilakukan bersama dengan Camat Padang Bolak yang memiliki

tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana sebagai Camat Padang Bolak dan selaku kepala desa yang merugikan keuangan negara.

3. Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Meninggal Dunia

Pemberhentian kepala desa yang disebabkan meninggal dunia adalah terhadap kepala desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara pada tahun 2013. Kepala desa Silangge (Irfan Sihombing) masa jabatan 2011 sampai dengan 2016, pada tahun 2013 kepala Desa Irfan Sihombing meninggal dunia. Maka untuk mengisi kekosongan sementara terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa di angkatlah Ridoan Siregar pegawai kantor Camat Kecamatan Dolok sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara.

Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara menunjuk H Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa. Kewenangan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge sama seperti kewenangan kepala desa defenitif. Masa jabatan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai pejabat sementara kepala desa Silangge di perpanjang hingga pemilihan serentak kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara tahun 2016.²⁴

Pengangkatan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge berdasarkan payung hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

²⁴ *Ibid.*, halaman 54-55.

Masa jabatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silanngge tersebut adalah sampai dengan terpilihnya kepala desa melalui musyawarah desa hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan dalam hal sisa masa jabatan kepala Desa yang berhenti lebih dari 1 (satu) tahun karena diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf g, bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penjabat kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa yang baru melalui hasil musyawarah Desa.

B. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Di Kabupaten Padang Lawas Utara

Pelaksanaan pemberhentian kepala desa tersebut adalah disebabkan kepala desa yang ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana korupsi pada tahun 2017 dan kepala desa yang habis masa jabatan tahun 2017 dan tahun 2018 serta kepala desa yang meninggal dunia pada tahun 2013.

1. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Habis Masa Jabatan

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2017 dan Tahun 2018, pada tahun 2017 berdasarkan Keputusan Bupati Padang Lawas Utara Nomor : 141/424/K/2017 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara tanggal 22 Desember

2017 terjadi pemberhentian kepala desa dan pengangkatan kepala desa sebanyak 117 desa. Pada tahun 2018 berdasarkan Keputusan Bupati Padang Lawas Utara Nomor : 141/690/K/2018 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara tanggal 26 Desember 2018 terjadi pemberhentian dan pengangkatan penjabat kepala desa sebanyak 50 desa.

Tata cara pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara yang disebabkan oleh habisnya masa jabatan kepala desa dilaksanakan dengan laporan yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa kepada Bupati melalui Camat yang memuat materi tentang habisnya masa jabatan kepala desa dan permohonan untuk penunjukan penjabat sementara kepala desa. (Pasal 58 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa).

Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa tersebut tidak menjelaskan jangka waktu bagi Camat untuk segera meneruskan laporan dari Badan Permusyawaratan Desa yang berisi materi muatan tentang habisnya masa jabatan kepala desa dan permohonan untuk penunjukan penjabat sementara kepala desa.

Pasal 8 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa menyatakan bahwa atas laporan Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) Bupati/Walikota melakukan kajian untuk proses selanjutnya.

Ketentuan-ketentuan tersebut diatas tampak jelas tidak memberikan pengaturan yang jelas jangka waktu bagi Camat dan/atau Bupati/Walikota dalam hal memproses untuk menyetujui atau menolak pemberhentian kepala desa yang habis masa jabatannya maupun penunjukan penjabat sementara kepala desa.

2. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Masalah Tindak Pidana Korupsi

Pelaksanaan pemberhentian kepala desa yang disebabkan masalah tindak pidana korupsi di Kabupaten Padang Lawas Utara dilaksanakan apabila telah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. (Pasal 58 ayat (2) huruf g Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa).

Penyampaian Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disampaikan oleh kepaniteraan pengadilan kepala Badan Permusyawaratan Desa untuk kemudian disampaikan dalam bentuk laporan kepada Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara melalui Camat untuk dilakukan pengkajian lebih lanjut dalam pemberhentian dan pengangkatan penjabat kepala desa.

Ketentuan hukum putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap sebagaimana dalam redaksi Pasal 58 ayat (2) huruf g Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa tersebut dijelaskan dalam Pasal 233 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang menyatakan bahwa tenggang waktu mengajukan banding adalah 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal putusan diucapkan atau sejak tanggal pemberitahuan putusan bagi terdakwa yang

tidak hadir pada saat putusan diucapkan.²⁵ Kemudian jangka waktu untuk mengajukan kasasi adalah 14 (empat belas) hari terhitung sesudah putusan yang hendak dikasasikan diberitahukan kepada terdakwa.²⁶

Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 119/Pid-Sus/TPK/2017 yang menyatakan H Mulia Harahap kepala Desa Batang Baruhar Julu Periode 2012 s/d 2018, terbukti bersalah melakukan kejahatan tindak pidana korupsi beras miskin di Kecamatan Padang Bolak pada tahun 2015 yang dibacakan oleh Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut pada tanggal 11 Januari 2018.

Bahwa terhadap putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 119/Pid-Sus/TPK/2017 yang dibacakan oleh Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut pada tanggal 11 Januari 2018 terpidana H Mulia Harahap menyatakan menerima dan tidak mengajukan banding atas putusan tersebut.²⁷ Dengan demikian 7 (tujuh) hari sejak tanggal 11 Januari 2018 yaitu tepatnya 17 Januari 2018 putusan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dikaitkan dengan Surat Pemberhentian Kepala Desa Batang Baruhar Julu H Mulia Harahap yaitu berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kabupaten Padang Utara Nomor 141/424/K/2017, tanggal 22 Desember 2017, maka dapat diketahui pemberhentian H Mulia Harahap sebagai kepala desa Batang Baruhar Julu dilakukan sebelum Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 119/Pid-

²⁵ M Yahya Harahap. 2008. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 383.

²⁶ *Ibid.*, halaman 549.

²⁷ Hasil wawancara dengan Muzli Lelo Harahap, S.STP., M.Si, Kepala Bidang Bagian Pemerintah Desa pada hari Rabu tanggal 14 Agustus 2019.

Sus/TPK/2017 memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana Pasal 58 ayat (2) huruf g Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa.

3. Pelaksanaan Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Meninggal Dunia

Mekanisme pemberhentian kepala desa yang disebabkan meninggal dunia tetap berpedoman terhadap ketentuan Pasal 58 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa dan Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa menyampaikan laporan kepada Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara melalui Camat terkait dengan kematian kepala desa setempat. Camat kemudian menyampaikan laporan Badan Permusyawaratan tersebut kepada bupati untuk dilakukan pengkajian pengangkatan pelaksana tugas kepala desa.²⁸

Salah satu pemberhentian kepala desa yang disebabkan meninggal dunia adalah pemberhentian kepala desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara pada tahun 2013. Kepala desa Silangge yang meninggal dunia pada tahun 2013 adalah Alm. Irfan Sihombing untuk masa jabatan kepala desa 2011 sampai dengan tahun 2016.

²⁸ Hasil wawancara dengan Muzli Lelo Harahap, S.STP., M.Si, Kepala Bidang Bagian Pemerintah Desa pada hari Rabu tanggal 14 Agustus 2019.

C. Akibat Hukum Pemberhentian Kepala Desa Dalam Sistem Pemerintahan Desa Di Kabupaten Padang Lawas Utara

Tolak ukur akibat hukum pemberhentian kepala desa dan pengangkatan pejabat sementara kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara tidak bisa dilepaskan dari beberapa masalah administrasi pemerintahan pada umumnya yang mencakup persoalan tindakan pemerintah dalam pengisian jabatan birokrasi dan persoalan diskresi atau *freisemersen*.

1. Persoalan Pengisian Jabatan Birokrasi

Pengisian pejabat sementara kepala desa tidak terlepas dari dampak reformasi yang terjadi di Indonesia ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan adalah terjadinya pergeseran paradigma dan sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik di pemerintahan pusat ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik di pemerintah daerah, termasuk di dalamnya pelimpahan sebagai wewenang di bidang birokrasi di daerah.

Desentralisasi ini berkaitan dengan kedudukan birokrasi pemerintah sebagai pelaksana peran. Peran ini memiliki wewenang untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana diuraikan dalam jabatan. Adapun jabatan dalam struktur karier dalam lingkungan Pemerintahan diisi oleh PNS melalui ragam tingkatan (struktural). Hal ini yang mendasari munculnya pengisian jabatan pemerintah daerah kepada PNS sebagai bentuk penghargaan atas pencapaian prestasi kerja.

Secara konseptual, kewenangan pengisian jabatan PNS sangat terkait dengan perbuatan/tindakan pemerintah. Dalam kaitan ini, keberadaan HAN

didasarkan pada situasi yang berkembang yang berkaitan dengan kewajiban ciri yang melekat di dalam negara, salah satunya adalah pelaksanaan kekuasaan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan kekuasaan merupakan ciri pemerintah untuk menciptakan dan memelihara suatu ketertiban tertentu dalam kenyataan dalam lapangan administrasi. Utrecht menggunakan teori Trias Politica dari Montesquieu dengan merumuskan lapangan administrasi negara sebagai berikut.

“Gabungan jabatan-jabatan (complex van ambten)-aparatur (alat) administrasi yang di bawah pimpinan pemerintah melakukan sebagian pekerjaan pemerintah (tugas pemerintah, overheidstaak)-fungsi administrasi yang ditugaskan ke badan-badan pengadilan, badan legislatif (pusat) dan badan-badan pemerintah dari persekutuan hukum (rechtsgemeenschappen) yang lebih rendah negara sebagai badan hukum tertinggi yaitu badan pemerintahan dari persekutuan hukum yang diberi masing-masing diberi kekuasaan untuk berdasarkan inisiatif sendiri untuk memerintah sendiri daerahnya.”²⁹

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (legaliteitsbeginsel atau het beginsel van wetmatigheid van bestuur), maka secara eksplisit dijelaskan bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui 2 (dua) cara yaitu atribusi dan delegasi.

Perlu di garis bawahi bahwa mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintah menjadi penting, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang berdasarkan salah satu prinsip dalam negara hukum yaitu “tidak ada

²⁹ E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia... Op.Cit., hlm 10. Dalam Tedi Sudrajat. 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintahan (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 101.

kewenangan tanpa pertanggungjawaban”. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah akan tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Hal ini yang menegaskan bahwa hubungan antara jabatan dan kewenangan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, karena disetiap jabatan mempunyai wewenang sendiri-sendiri untuk mengatur apa saja yang diberikan hak untuk jabatan tersebut. Oleh karena itu jabatan mempunyai wewenang tentang apa saja yang didudukinya.³⁰

Dalam konteks otonomi, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pemda, yaitu di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter serta fiskal nasional, agama. Sifat wewenang pemerintah adalah jelas maksud dan tujuannya serta terkait pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis maupun pada hukum yang tidak tertulis. Adapun dalam konteks kepegawaian di daerah, terdapat sebagian kewenangan yang dilimpahkan oleh pejabat pusat kepada jabatan kepala daerah untuk melaksanakan wewenang baik secara terkait maupun wewenang bebas untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan umum.

Wewenang pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pembangunan dalam rangka mengurus rumah tangganya, termasuk dalamnya pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS di daerah. Dalam hal pengisian jabatan berupa promosi jabatan karier PNS di daerah, mekanisme hukum yang dipergunakan adalah pelimpahan wewenangan secara delegasi yang prosedur

³⁰ *Ibid.*

pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya sebagai mana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris/penerima delegasi. Pemberian delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang asas *contrarius actus*, artinya setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setingkat atau yang lebih tinggi. Adapun syarat-syarat delegasi antara lain sebagai berikut.

- a. Delegasi harus definitif, artinya pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan atau penjelasan, artinya pemberi delegasi atau delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan artinya pemberi delegasi memberikan instruksi atau petunjuk tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kaitannya dengan promosi jabatan PNS, secara delegatif jabatan Kepala Daerah diberikan wewenang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 angka 14 UU ASN bahwa “Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai

kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN dan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Adapun jabatan Sekretaris Daerah diberikan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13 UU ASN bahwa: “Pejabat yang Berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kaitannya pembinaan dalam birokrasi pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 54 UU ASN, dinyatakan bahwa presiden mendelegasikan kewenangan manajemen ASN di daerah kepada Pejabat yang Berwenang, yaitu Sekretaris Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui penerapan Sistem Merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansinya masing-masing. Dalam hal ini, wewenang dari pejabat yang Berwenang adalah memberikan rekomendasi/usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian berupa usulan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.

Pasal 213 ayat (1) UU Pemda dijelaskan bahwa Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Ayat (2), Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif. Ayat (3) menyatakan bahwa “dalam pelaksanaan tugasnya, Sekretaris Daerah

bertanggung jawab kepada Daerah". Mencermati hal tersebut, maka terdapat hubungan subordinasi antara Kepala Daerah dengan Sekretaris Daerah.

Mencermati aspek normatif (substansi dan struktur) antara jabatan kepala Daerah selaku PPKD dengan Sekretaris Daerah selaku Pejabat yang Berwenang, maka dapat di analisis 2 (dua) pola hubungan yang akan menimbulkan persoalan dalam praktik dalam pengisian jabatan di daerah, yaitu pertama, hubungan subordinasi dan kedua, hubungan koordinasi.

a. Hubungan Subordinasi

Dalam sistem birokrasi di daerah, hubungan antara pemerintah dengan PNS didasarkan pada hubungan dinas publik (*openbare dienstbetrekking*), berupa kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah, di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.

Implikasi hubungan dinas publik adalah terciptanya hubungan yang subordinatif antara bawahan dan atasan. Adapun menurut Buys, hubungan dinas publik yang berkaitan dengan segi pengangkatan didasarkan pada *Contract Suigeneris* yang mewajibkan PNS harus setia dan taat selama menjadi pegawai negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini dapat disimpulkan bahwa selama menjadi PNS, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak dasarnya secara penuh.

Berdasarkan konsep hubungan dinas publik, maka setiap PNS termasuk Sekretaris Daerah diwajibkan untuk tunduk taat pada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah, termasuk didalamnya adalah hubungan hierarki dalam struktur pemerintahan. Mendasarkan pada pola ini, maka jabatan Kepala Daerah memiliki fungsi pengawasan atas kinerja Sekretaris Daerah. Selain itu, kedudukan Kepala Daerah sebagai pihak yang menentukan keputusan strategis dalam rangka kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 213 UU Pemda menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan tugasnya, Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

Dalam konteks hukum, analogi terhadap hubungan subordinasi dalam jabatan dapat disetarakan dengan hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain yang mengandung unsur superordinasi dan subordinasi. Jenjangnya dikenal dengan hierarki, yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Atas dasar itu, maka kedudukan atasan adalah mengawasi dan mengendalikan kebijakan yang akan dikeluarkan, termasuk dalam hal menetapkan profil yang mengisi jabatan yang lowong.

b. Hubungan koordinasi

Koordinasi diartikan sebagai kewenangan untuk menggerakkan, menyasikan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan kegiatan-kegiatan yang spesifik atau berbeda-beda agar semuanya terarah pada tujuan tertentu. Secara fungsional, koordinasi dilakukan guna untuk mengurangi dampak negatif spesialisasi dan mengefektifkan pembagian kerja. Pada hakikatnya, koordinasi diketengahkan sebagai berikut.

- 1) Akibat logis daripada adanya prinsip pembagian habis tugas, di mana setiap satuan kerja (unit), hanyalah melaksanakan sebagian tugas pokok organisasi secara keseluruhan.
- 2) Koordinasi timbul karena adanya prinsip fungsionalisasi, di mana setiap satuan kerja (unit) hanyalah melaksanakan sebagian fungsi dalam suatu organisasi.
- 3) Koordinasi juga akibat adanya rentang/jenjang pengendalian, di mana pimpinan wajib membina, membimbing, mengarahkan, dan mengendalikan berbagai kegiatan/usaha yang dilakukan oleh sejumlah bawahan, di bawah wewenang dan tanggung jawabnya.
- 4) Koordinasi sangat diperlukan dalam suatu organisasi yang besar dan kompleks, di mana berbagai fungsi dan kegiatan harus dilakukan oleh berbagai satuan kerja (unit) yang harus dilakukan secara terpadu dan simultan.
- 5) Koordinasi juga sangat diperlukan dalam suatu organisasi yang dibentuk berdasarkan prinsip jalur lini dan staf, karena kelemahan yang pokok dalam bentuk organisasi ini ialah masalah koordinasi.
- 6) Koordinasi hanya dapat berhasil dengan bantuan sarana komunikasi yang baik. Oleh karena itu, komunikasi administrasi yang disebut hubungan kerja memegang peranan yang sangat penting bagi tercapainya koordinasi. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa koordinasi adalah hasil akhir daripada hubungan kerja (komunikasi).

7) Perwujudan daripada kerja sama, saling bantu membantu dan menghargai/menghayati tugas dan fungsi serta tanggung jawab masing-masing. Hal ini disebabkan karena satuan kerja (unit) dalam melakukan kegiatannya, tergantung bantuan dari satuan kerja (unit) lain. Jadi adanya saling ketergantungan atau interpersi inilah yang mendorong diperlukan adanya kerja sama.³¹

Pengisian jabatan pemerintah merupakan implikasi dari keputusan hukum yang di dalamnya terkandung wewenang yang absah. Dengan adanya keleluasaan bertindak dengan administrasi negara, maka wajar apabila diadakan pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas, yang bertentangan dengan ciri negara hukum.

Pada sisi lain berarti pula ada suatu sistem perlindungan bagi yang diperintah oleh karena adanya tindakan diskresi (*freies ermessen*) serta perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri agar sikap dan tindakannya baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Keseluruhan wewenang dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa ada wewenang pemerintah, tidak mungkin melahirkan keputusan yang sah sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum. Adapun yang dimaksud organisasi pemerintah adalah keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah, baik wewenang intern maupun wewenang ekstern. Wewenang intern adalah pelaksanaan wewenang di dalam organisasi suatu badan administrasi negara.

³¹ *Ibid.*, halaman 106

Sementara itu, yang dimaksud dengan wewenang ekstern adalah pelaksanaan wewenang pemerintah yang mempunyai daya kerja keluar, yaitu masyarakat dan/atau badan-badan di luar administrasi negara.

Secara konseptual, wewenang sebagai bagian dari kewenangan melekat di dalam jabatan. Dalam tataran praktik, di dalam negara berisi berbagai lingkungan jabatan ataupun lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Untuk menjalankan fungsi organisasi, dibutuhkan pejabat untuk menjalankan jabatan. Menurut Logemann, banyak metode yang dapat digunakan dalam pengisian jabatan, meliputi pewarisan, pengangkatan, pemilihan, pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yang dipegang sekarang). Dalam segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada dua pilihan yakni pengisian jabatan dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada kehendak rakyat.

Adapun menurut Bagir Manan, berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu pertama, pengisian jabatan dengan pemilihan; kedua, pengisian dengan pengangkatan; dan ketiga, pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).³²

Pengisian jabatan merupakan bagian dalam manajemen kepegawaian sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisasi. Administrasi pada dasarnya berfungsi untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijakan umum,

³² Bagir Manan. 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Departemen Pendidikan Tinggi, halaman 41-42.

sedangkan manajemen berfungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijaksanaan umum yang telah dirumuskan. Dalam proses pelaksanaannya, administrasi dan manajemen mempunyai tugas-tugas tertentu yang harus dilaksanakan sendiri.

Terkait dengan esensi jabatan, wewenang, dan pembatasan kekuasaan, maka hukum hadir untuk memberikan pemahaman bahwa dalam pembentukan peraturan harus didasarkan pada konsep keadilan. Pada dasarnya, keadilan memiliki aneka ragam makna yang berimplikasi pada perbedaan definisi. Salah satu konsep dijabarkan oleh John Rawls bahwa fairness atau kepatutan dalam konsepsi keadilan lebih dimaksudkan sebagai penekan asas resiporitas (saling menguntungkan), tetapi tidak dalam arti *simple reciprocity* di mana distribusi kekayaan dilakukan tanpa melihat perbedaan-perbedaan objektif di antara anggota masyarakat. Keadilan dalam arti fairness tidak hanya memberikan peluang yang lebih banyak kepada orang-orang yang memiliki talenta atau kemampuan yang lebih baik untuk menikmati pelbagai manfaat sosial, melainkan keuntungan tersebut sekaligus juga harus membuka peluang bagi mereka yang kurang beruntung.³³

Bertolak dari itu, Rawls ingin membangun sebuah teori keadilan yang mampu menegakkan keadilan sosial dan sekaligus dapat dipertanggungjawabkan secara objektif khususnya dalam perspektif demokrasi. Teori keadilan dianggap memadai apabila dibentuk dengan pendekatan dengan kontrak, dimana prinsip-

³³ John Rawl, *A Theory Of Justice*, Harvard University Press, Vambridge, 1971, hlm 11. Dalam Tedi Sudrajat, *Op.Cit*, halaman 119.

prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua pihak yang bebas, rasional dan sederajat yang disebut Rawls sebagai *Justice as Fairness*. Suatu konsep keadilan hanya secara efektif mengatur masyarakat apabila konsep keadilan tersebut dapat diterima secara umum. Oleh karena itulah, teori keadilan yang baik adalah teori keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara fair.

Secara filosofis, UU ASN diarahkan untuk dapat menciptakan kesebandingan antara kepastian, keadilan dan kemanfaatan. UU ASN dijadikan sebagai produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun PNS agar lebih berdaya guna serta berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari pada semangat reformasi. Adapun reformasi dimaknai sebagai pembenahan sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur, maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan.

Dalam Peraturan Menpan Nomor PER/15/M.PAN/7/2009 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, disebutkan bahwa reformasi birokrasi adalah upaya untuk melakukan pembaruan dan pembaruan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan SDM aparatur.

Guna merealisasikan reformasi, diperlukan pembenahan, baik internal maupun eksternal. Riyadi menjelaskan bahwa faktor internal berkaitan dengan perilaku administratif maupun perilaku organisasi. Adapun faktor eksternal menyangkut kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap birokrasi.

Terhadap keduanya, terdapat hubungan kausalitas bahwa pembenahan bersifat internal akan berimplikasi pada cara pandang eksternal. Upaya sistematis yang dilakukan adalah melakukan pembenahan sistem internal kepegawaian, agar masyarakat memahami perubahan mekanisme kerja birokrasi sehingga meningkatkan kepercayaan atas pelaksanaan tugas umum pemerintahan.

Khusus mengenai faktor internal, sejak diberlakukannya UU ASN, pemerintah banyak berupaya melakukan pembenahan terhadap perilaku administrasi dan organisasi pada jabatan di level puncak (*top level bureaucrats*), level menengah (*middle level bureaucrats*), maupun level pelaksana (*street level bureaucrats*). Secara empiris, perilaku administratif dan organisasi dominan dipengaruhi oleh pejabat yang mengampu jabatan. Jabatan dalam konteks pemerintahan akan berkolerasi dengan kewenangan. Adapun kewenangan akan melegitimasi kekuasaan yang luarannya adalah kepentingan untuk merekayasa organisasi agar selaras dengan sasarannya. Atas dasar itulah, jabatan menjadi sangat strategis untuk mencapai tujuan organisasi, melanggengkan kekuasaan, dan karenanya sarat akan kepentingan. Media mendapatkan jabatan dalam pemerintah melalui mekanisme promosi sebagaimana diatur dalam UU ASN.

2. Pengangkatan Pejabat Kepala Desa Sementara Di Kabupaten Padang Lawas Utara

Pejabat dalam arti luas dapat dibedakan antara pejabat yang diangkat (*appointed officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*). Pejabat yang dipilih dapat direkrut melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected by the peoples*), pemilihan langsung oleh rakyat tetapi tidak disebut

sebagai pemilihan umum, pemilihan tidak langsung atau semi-langsung, yaitu melalui dewan pemilih, '*electoral college*', '*ahlul halli wa alaqdhi*', atau yang disebut dengan nama lain, atau pemilihan tidak langsung melalui lembaga perwakilan, seperti DPR (parlemen). Sedangkan pejabat yang direkrut melalui pengangkatan adalah jabatan kepegawaian, baik sipil maupun militer, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur masing-masing dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Khusus mengenai pejabat-pejabat yang direkrut melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected officials*) dalam praktik di Indonesia dewasa ini meliputi, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan presiden lima tahunan, Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Provinsi, selain Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasangan Bupati dan Wakil Bupati, selain Bupati di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pasangan Walikota dan Wakil Walikota, selain Walikota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, kecuali kabupaten administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, kecuali kota administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang tidak mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Kepala Desa.

Pejabat yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum ataupun bukan pemilihan umum, sebenarnya, ada pula pejabat yang dipilih secara tidak

langsung, tetapi bukan melalui lembaga perwakilan rakyat. Praktik pemilihan Presiden di Amerika Serikat adalah contoh mengenai pemilihan melalui “*electoral college*” yang sering menghasilkan perbedaan antara jumlah “*electoral votes*” dengan “*popular votes*”. Dengan variasi yang berbeda, praktik “*electoral college*” di Amerika Serikat itu dapat dibandingkan dengan kebiasaan Organisasi Keagamaan di Indonesia, terutama Nahdhatul Ulama (NU) yang memilih Ketua Umum melalui pemilihan “*Ahlul halli wal’aqdhi*”, yaitu dengan cara memilih lebih dulu para utusan untuk mengadakan pemilihan dalam dewan pemilih. Meskipun tidak menggunakan istilah “*ahlu alhalli wal’aqdhi*”, Ketua Umum PP Muhammadiyah juga menggunakan mekanisme yang sama, yaitu para anggotanya memilih dulu utusan-utusan untuk memilih dari antara mereka menjadi Ketua Umum. Namun, di Indonesia, mekanisme demikian tidak dipakai untuk mengisi jabatan-jabatan kenegaraan.³⁴

Penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pemberhentian Kepala Desa yang di karenakan meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhirnya jabatan, dan diberhentikan dimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menyebutkan Bupati/Walikota berwenang untuk mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat Kepala Desa sebagai pengganti kekosongan Kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa Baru.

³⁴ Jimly Asshidiqie. 2015. *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*. Makalah, halaman 6-7.

Jelas dalam ketentuan tersebut di jelaskan bahwa jika ada kekosongan dalam posisi kepala desa, bupati atau kepala daerah harus melakukan pengangkatan Pejabat Sementara Kepala Desa. Pejabat Sementara Kepala Desa berasal dari Sekertaris Desa atau Perangkat Desa Lainnya atau Tokoh Masyarakat, ataupun PNS yang berada dalam lingkungan kecamatan dengan memberi kesempatan yang sama bagi laki-laki atau perempuan. Masa jabatan Pejabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya. Pejabat Kepala Desa di ambil sumpah/janji dan dilantik oleh Bupati dan/atau pejabat yang di tunjuk.

Tugas, wewenang dan kewajiban Pejabat Kepala Desa adalah sama dengan tugas dan wewenang Kepala Desa. Berikut adalah merupakan penjabaran Wewenang Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa adalah:

- a. Memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan desa

Perlu diketahui bahwa untuk membantu tugas-tugasnya Pejabat Sementara (PJS) kepala desa di bantu 1 (satu) orang sekretaris, 3 (tiga) orang kepala urusan serta beberapa orang kepala dusun. Sebagai unsur staf, Pejabat Sementara (PJS) kepala desa mengkoordinasikan, mendelegasikan dan mengintruksikan kepada sekretaris desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa khususnya dibidang administrasi.

- b. Membina kehidupan masyarakat desa.

Pembinaan kehidupan bermasyarakat di desa oleh Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa bahwa Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa tidak membuat suatu program kerja jangka panjang dan jangka pendek misalnya sehubungan dengan

pembangunan jalan dan jembatan untuk mempermudah akses ekonomi masyarakat, membangun pasar desa sebagai tempat jual beli hasil-hasil pertanian, melakukan penyuluhan-penyuluhan secara berkala, meningkatkan sumber daya manusia aparatur pemerintah desa dan masyarakat secara bertahap, melakukan pembinaan-pembinaan yang berhubungan dengan rohaniah, mensosialisasikan program keluarga berencana, membimbing masyarakat pada kegiatan-kegiatan positif dan produktif, serta meningkatkan dan menggalakkan jiwa gotong royong pada masyarakat dalam lingkungan Rukun Tetangga (RT) masing-masing.

c. Membina perekonomian desa

Penduduk masyarakat desa menyadarkan kehidupan keluarga atau mata pencahariannya adalah pada hasil-hasil pertanian, perkebunan disamping berdagang. Dalam hubungan ini tentunya sebagai pemimpin sekaligus administrator pemerintahan desa, maka apabila ditinjau dari tugas kepala desa, maka Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa bertugas membina perekonomian masyarakat desa.

Pejabat Sementara (PJS) Kepala dalam membina perekonomian masyarakat desa, tidak mempunyai program pemberdayaan kesejahteraan masyarakat. Padahal hal ini dapat dilakukan seperti melakukan kerjasama dengan pihak perusahaan swasta, membuat program pemberdayaan kesejahteraan desa yang difasilitasi oleh pemerintah Kabupaten.

Bahwa dalam pengisian jabatan pejabat sementara kepala desa diatur dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pasal 45

Dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42, sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 46

- a. Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 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.
- b. Penjabat Kepala Desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

Pasal 47

- a. Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa.
- b. Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sampai dengan ditetapkannya Kepala Desa.
- c. Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih melalui Musyawarah Desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

Penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa menyatakan *kurang dari 1 (satu) tahun adalah 1 (satu) tahun atau kurang dari 1 (satu) tahun..* Oleh karenanya apabila sisa masa jabatan kepala desa yang berhenti tepat satu tahun maka sama diartikan dengan 1 (satu) tahun.

Mekanisme pengisian jabatan penjabata sementara kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemilihan Kepala desa.

Peraturan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara tersebut menjelaskan bahwa dalam hal kepala desa berhalangan sampai dengan 7 (tujuh) hari, maka

sekretaris desa menjalankan tugas dan fungsi kepala desa. Dalam hal kepala desa berhalangan lebih dari & (tujuh) hari dan paling lama sampai dengan 3(Tiga) bulan, Badan Permusyawaratan Desa mengusulkan sekretaris desa atau perangkat desa yang dianggap mampu sebagai pelaksana tugas kepala desa kepada Bupati melalui camat untuk melaksanakan tugas, fungsi dan kewajiban kepala desa.

Pelaksanaan tugas kepala desa dilarang mengambil kebijaksanaan yang bersifat prinsipil baik pemberhentian, pengangkatan, penggantian perangkat desa maupun lembaga desa lainnya. Apabila dalam 3 (tiga) bulan tersebut terdapat perangkat desa yang harus diberhentikan maka kewenangan pemberhentian dilaksanakan oleh Camat atas nama Bupati. (Pasal 59 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala desa).

Penjabat kepala desa diangkat apabila terjadi kekosongan kepala desa karena diberhentikan tetap, atau kepala desa berhalangan lebih dari 3 (tiga) bulan dan/atau kepala desa defenitif belum dapat dilantik dalam waktu yang belum ditentukan, terjadi kebijakan penundaan pemilihan kepala desa oleh menteri, maka bupati mengangkat penjabat kepala desa.

Pengangkatan penjabat kepala desa diangkat dari pegawai negeri sipil dilingkungan pemerintah daerah yang paling sedikit harus memahami bidang kepemimpinan dan teknis pemerintahan dari desa yang bersangkutan. Usulan penjabat sementara kepala desa sdilakukan oleh camat dengan tetap memperhatikan aspirasi dari Badan Permusyawaratan Desa. Masa jabatan penjabat sementara kepala desa adalah sampai dengan terlantiknya kepala desa baru. (Pasal

60 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pemilihan Kepala desa).

Pasal 60 peraturan daerah tersebut, menyatakan bahwa masa jabatan penjabat kepala desa adalah sampai dengan terpilihnya kepala desa yang baru. Hal ini tentu bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 46 dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kepala desa yang berhalangan tetap adalah kepala desa yang berhenti atau diberhentikan sebagaimana diatur dalam Pasal 40:

- a. Kepala Desa berhenti karena:
 - 1) Meninggal dunia;
 - 2) Permintaan sendiri; atau
 - 3) Diberhentikan.
- b. Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - 1) Berakhir masa jabatannya;
 - 2) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - 3) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa; atau
 - 4) Melanggar larangan sebagai kepala desa.
 - 5) Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
 - 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Kepala desa yang diberhentikan karena habis masa jabatannya maka akan dilakukan pengangkatan penjabat kepala desa. Sisa masa jabatan penjabat kepala desa dalam hal mengisi kekosongan kepala desa definitif adalah lebih dari 1 (satu) tahun atau kurang dari 1 (satu) tahun. Oleh karena itu Pasal 60 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tersebut tidak jelas atau kabur. Hal ini dikarenakan masa jabatan penjabat kepala desa adalah sampai

dengan dengan terpilihnya kepala desa yang baru. Kepala desa baru adalah kepala desa yang dipilih melalui pemilihan kepala desa.

3. Akibat Hukum Tindakan Pengangkatan Pejabat Sementara Kepala Desa Dalam Sistem Pemerintahan Desa di Kabupaten Padang Lawas Utara

Pemerintah melakukan dua macam tindakan dalam melakukan tindakannya, tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan dalam kategori kedua, *rechtshandelingen*. Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakandalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang Hukum Administrasi.
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.³⁵

³⁵ Tutik Triwulan Tutik. 2014. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group, halaman 289

Setiap tindakan pemerintahan dalam konteks negara hukum harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa ada dasarnya wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat memengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Asas integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.

Meskipun demikian, tidak selalu setiap tindakan pemerintahan tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi dalam kondisi tertentu, terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkret dalam masyarakat, peraturan perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintahan diberikan kebebasan bertindak (*discretionare power*) yaitu melalui *Freies Ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Freies Ermessen ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan UU tanpa persetujuan DPR, hak delegasi untuk membuat peraturan yang derajatnya dibawah UU, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masi bersifat enunsiatif.

Menurut Bagir Manan, kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan yaitu; pertama, paham pembagian kekuasaan menekankan pada perbedaan fungsi dari pada pemisahan organ, karena itu fungsi pembentukan peraturan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan; kedua, dalam negara kesejahteraan pemerintah membutuhkan instrumen hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum; ketiga, untuk menunjang perubahan masyarakat yang cepat, mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Freies Ermessen merupakan konsekuensi logis dari konsepsi welfare state, akan tetapi kerangka negara hukum, *Freies Ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, unsur-unsur Freies Ermessen dalam suatu negara hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Ditunjukkan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik.
- b. Merupakan sikap tindakan yang aktif dari administrasi negara.
- c. Sikap tindakan itu dimungkinkan oleh hukum.
- d. Sikap tindakan itu diambil atas inisiatif sendiri.
- e. Sikap tindakan itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang ditimbulkan secara tiba-tiba.
- f. Sikap tindakan itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Sejalan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut, bahwa

wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan Hukum Administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang mandat juga ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka secara umum kewenangan yang dimiliki pemerintah bersumber pada tiga hal, yaitu Atribusi, Delegasi, Mandat.

- a. Atribusi. Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Suatu atribusi menunjukkan kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan Hukum Tata Negara. Suatu atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain mengatakan, bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut Indroharto, legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu dibedakan antara: Pertama, yang berkedudukan sebagai original legislator. Di negara kita ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah. Kedua, yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan suatu ketentuan undang-

undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada badan atau jabatan TUN tertentu.

- b. Delegasi. Yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Dalam Hukum Administrasi Belanda telah merumuskan pengertian delegasi dalam wet Belanda yang terkenal dengan singkatan AWB (*algemene wet bestuursrecht*). Dalam pasal 10: 3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat besluit) oleh pejabat pemerintah (pejabat TUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut delegans dan yang menerima disebut delegatoris. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Dalam pemberian/pelimpahan ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi dimungkinkan kala ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan.

- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
 - 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
 - 5) Peraturan kebijakan (beleidsregelen), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.
- c. Mandat. Pada mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Dengan kata lain pejabat penerima mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mendans (pemberi mandat). Adapun tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.³⁶

Istilah Belanda *toetsingsgronden* secara harfiah berarti dasar pengujian. Dalam UU No. 5 Tahun 1985 dengan perubahan melalui UU No.9 Tahun 2004 istilah yang digunakan dalam Pasal 53 ayat (2) adalah alasan menggugat. Istilah alasan menggugat lebih dilihat dari sudut pandang penggugat sedangkan istilah Belanda *toetsingsgronden* lebih dilihat dari sudut hakim dalam menilai keabsahan suatu keputusan tata usaha negara. Baik dari sudut pandang dari penggugat maupun dari sudut pandang hakim, persoalan bertumpu pada ada tidaknya cacat

³⁶ *Ibid.*, halaman 293.

yuridis dalam tindak pemerintahan. Cacat yuridis dapat disebabkan karena beberapa hal, antara lain:

- a. Salah kira (*dwaling*);
- b. Paksaan (*dwang*);
- c. Tipuan (*bedrong*).

Penjabat kepala desa yang diangkat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara adalah mulai dari Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah Kecamatan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Pemerintahan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara, Sekretaris Desa, serta bidan desa.

Pengangkatan penjabat desa dari unsur tenaga kesehatan yaitu bidan desa tentu menjadi hal menarik untuk dilakukan pembahasan, mengingat kompetensi dan beban kerja bidan desa sebagai tenaga kesehatan. Pengangkatan bidan desa sebagai penjabat kepala desa di Lingkungan Kabupaten Padang Lawas Utara disebabkan oleh miminnya pegawai negeri sipil yang membidangi pemerintahan desa sehingga dilakukan suatu kebijakan untuk pengangkatan tenaga kesehatan.

Suatu kebijakan pejabat tata usaha negara diluar ke biasaan dan/ atau diluar ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Bupati Padang Lawas Utara lazim disebut dengan diskresi pejabat tata usaha negara atau *frieis emersen*.

Diskresi atau *fries emersen* adalah suau keberadaan peraturan kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan babas (*vrijebevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah Freies Ermessen. Oleh karena itu,

sebelum menjelaskan peraturan kebijaksanaan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies ermessen* ini.

Secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lebas, tidak terkait, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terkait, dan merdeka. Sementara itu *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam idang pemerintahan sehingga *Freies Ermessen* (*diskresionare*) diartikan dalam salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.³⁷

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menyebutkan Bupati/Walikota berwenang untuk mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat Kepala Desa sebagai pengganti kekosongan Kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa Baru. Jelas dalam ketentuan tersebut di jelaskan bahwa jika ada kekosongan dalam posisi kepala desa, Bupati atau kepala daerah harus melakukan pengangkatan Pejabat Kepala Desa.

Pernyataan Pasal tersebut juga di tegaskan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2015 Pasal 46 yang bertuliskan “Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa ditetapkan dengan Keputusan

³⁷ Nomensen Sinamo. 2016. *Hukum Administasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara, halaman 62.

Bupati. Namun untuk ketentuan lebih rinci mengenai masa jabatan tidak di jelaskan lebih rinci dalam peraturan daerah tersebut.

Mengacu pada ketentuan normatif diatas maka suatu fenomena yang menarik untuk dikaji berdasarkan pijakan-pijakan normatif terhadap pemberlakuan Pejabat Sementara (PJS) dalam kekosongan pemerintah desa. Selama tahun 2013-2016 desa Silangge Kecamatan Kabupaten Padang Lawas Utara di pimpin oleh Penjabat Sementara Kepala Desa yang bertugas untuk mengisi kekosongan sementara terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa Silangge di angkatlah Penjabat Sementara Kepala Desa tersebut berdasarkan keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara.

Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang di berhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa sampai dengan terpilihnya kepala desa, Pasal 47 ayat (1) menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang diberhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa.

Kemudian Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan dalam hal sisa masa jabatan kepala Desa yang berhenti tidak lebih dari 1 (satu) tahun karena diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54

ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf g, bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penjabat kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa yang baru.

Pasal 56 peraturan pemerintah tersebut menyatakan dalam hal sisa masa jabatan kepala Desa yang berhenti lebih dari 1 (satu) tahun karena diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf g, bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penjabat kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa yang baru melalui hasil musyawarah Desa.

Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dilaksanakan apabila kepala desa di berhentikan. Pemberhentian kepala desa dikarenakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan:

- a. Kepala Desa berhenti karena:
 - 1) Meninggal dunia;
 - 2) Permintaan sendiri; atau c. diberhentikan.
- b. Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - 1) Berakhir masa jabatannya;
 - 2) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - 3) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala Desa;
 - 4) Melanggar larangan sebagai kepala Desa;

- 5) Adanya perubahan status Desa menjadi kelurahan, penggabungan 2 (dua) Desa atau lebih menjadi 1 (satu) Desa baru, atau penghapusan Desa;
 - 6) Tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala Desa; atau
 - 7) Dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- c. Apabila kepala Desa berhenti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Permusyawaratan Desa melaporkan kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain.
 - d. Pemberhentian kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota.

Berikut ini akan diuraikan akibat hukum pemberhentian kepala desa dan pengangkatan pejabat kepala desa yang disebabkan oleh meninggal dunia, habis masa jabatan, dan masalah hukum pidana. Bahwa berdasarkan data pemberhentian dan pengangkatan pejabat kepala desa di Lingkungan Kabupaten Padang Lawas Utara tahun 2017 dan tahun 2018 tersebut terdapat beberapa pengangkatan pejabat kepala desa yang menurut hemat penulis tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). Beberapa pemberhentian dan pengangkatan pejabat sementara kepala desa yang menurut hemat penulis tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu sebagai berikut:

- a. Dalam pengangkatan pejabat sementara kepala desa tersebut terdapat beberapa guru yang dijadikan sebagai pejabat kepala desa terlebih-lebih guru yang diangkat tersebut tidak berdomisili di desa yang dijadikan sebagai objek pengangkatan pejabat kepala desa, hal ini tentunya akan mengakibatkan terganggunya proses kegiatan belajar mengajar di sekolah yang bersangkutan;

- b. Terdapat beberapa tenaga kesehatan termasuk bidan desa yang diangkat menjadi penjabat kepala desa di lingkungan Kabupaten Padang Lawas Utara, sehingga pelayanan kesehatan di Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) terkait akan terganggu, mengingat pelayanan kesehatan adalah prioritas pemerintah dalam melindungi hak-hak masyarakat untuk memperoleh jaminan pelayanan kesehatan dari negara;
- c. Terdapat beberapa pengangkatan penjabat kepala desa yang bukan merupakan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Padang Lawas Utara yaitu di Desa Gunung Tua Baru melainkan merupakan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, yang ditempatkan pada tenaga pendidikan Menengah Umum Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

Sebagaimana dijelaskan diatas bahawa pengangkatan penjabat kepala desa menurut hemat penulis telah bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). Memang tidaklah mudah menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang layak karena pejabat publik atau administrasi negara mempunyai kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan, apalagi tidak dibatasi secara tegas oleh peraturan perundang-undangan atau tanpa pengawasan yang bersifat fungsional. Oleh karena itu permasalahan dalam suatu pemerintahan tetap menjadi suatu perdebatan, karena adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan, baik pada sisi pemerintahan maupun warga masyarakat serta kemungkinan menyalahgunakan kekuasaan.

Namun perubahan diharapkan agar pemerintah dan peran elite politik menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Disisi lain warga atau masyarakat diharapkan memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, lebih terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam menyelenggarakan urusan publik. Memiliki kemampuan untuk berurusan dengan pemerintah dan institusi publik lainnya, serta apatis, serta tidak memetingkan diri sendiri.³⁸

Lebih lanjut UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang meliputi: (1) *Partisipasi / participation*; (2) *Penegakan hukum / rule of law*; (3) *Transparansi/ transparency*; (4) *Daya tanggap / responsiveness*; (5) *Consensus orientation*; (6) *Keadilan (equity)*; (7) *Effectiveness and efficiency*; (8) *Akuntabilitas/accountability*; (9) *Visi strategis/ strategic vision*.³⁹

Ditempat terpisah Robert Hass memberi indikator tentang karakteristik good governance sebagaimana dikutip Bintang R. Saragih indikatornya antara lain : (1) melaksanakan hak asasi manusia; (2) masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik; (3) melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat; (4) mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung

³⁸ Nomensen Sinamo. *Op.Cit*, halaman 168.

³⁹ *Ibid.*

jawab kepada masyarakat; dan (5) orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.⁴⁰

Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan sebagai berikut:

Pasal 10

- a. AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
 - 1) Kepastian hukum;
 - 2) Kemanfaatan;
 - 3) Ketidakberpihakan;
 - 4) Kecermatan;
 - 5) Tidak menyalahgunakan kewenangan;
 - 6) Keterbukaan;
 - 7) Kepentingan umum; dan
 - 8) Pelayanan yang baik.
- b. Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Bahwa berdasarkan ketentuan asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut diatas, maka menurut hemat penulis pelanggaran yang dilakukan dalam pengangkatan pejabat sementara kepala desa di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Padang Lawas Utara pada tahun 2017 dan tahun 2018 sebagaimana data yang diperoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Padang Lawas Utara, yaitu sebagai berikut:

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 169.

Tabel
Sampel Pemberhentian Kepala Desa Yang Disebabkan Habis Masa Jabatan

No	Kecamatan	Desa	Pemberhentian Kepala Desa		Pengangkatan Penjabat Kepala Desa	
			Nama	Jabatan/Instansi	Nama	Jabatan/Instansi
1	Sungai Surian	Sungai Durian	Muhammad Jamil Harahap	Kepala Desa	Ika Puspa Dewi Simamora	Guru SDN Sungai Surian
2	Halongon Timur	Situmbaga	M Yunus Harahap	Kepala Desa	Asriani Harahap	Staf UPTD Puskesmas Batang Pane II
3	Dolok	Baringin SIP	Mariono Rambe	Kepala Desa	Pahrul Amri Rambe	Puskesmas Sibio-Bio
4	Dolok	Sibio-Bio	Kernedy Rambe	Kepala Desa	Ismail Ritonga	Tata Usaha SMPN 1 Sibio-Bio
5	Hulu Sihapas	Simarloting	Raja Hasibuan	Kepala Desa	Aspan Siregar	Guru SDN Napasibonca
6	Padang Bolak	Gutung Tua Baru	Ikwan Harahap	Kepala Desa	Nurmahari S.Pd	Jabatan Instansi Pendidikan Menengah Umum Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara
7	Padang Bolak	Pagaran Sikkam	Parulian Harahap	Kepala Desa	Kurniawati Siregar S.Pd	Guru SMA N 1 Halongonan
8	Simangambat	Desa Huta Baru	Mahlim Siregar	Kepala Desa	Kamaluddin Siregar S.Pd	Guru
9	Portibi	Bangku du	Hj. Rislaini Siregar	Kepala Desa	Ahmad Muhajir Harahap S.Pd	Guru SDN 101100 Gunung Tua.
10	Kecamatan	Batang Pane II	Pananggar Siregar	Kepala Desa	Juli Sapria Harahap	Kepala SDN

	Halongonan Timur					Batang Pane II
11	Dolok Sigompulon	Aek Kanan	Nurman Rambe	Kepala Desa	Dahlan Siregar	Puskesmas Simundol
12	Dolok Sigompulon	Janji Manahan GNT	Borahim Ritonga	Kepala Desa	Ali Kobal Pasaribu	Puskesmas Simundol
13	Dolok Sogompulon	Pasang Lela	Amron Ritonga	Kepala Desa	Meri Hasibuan, AM .Keb	Puskesmas Simundol
14	Dolok	PP Merdeka	Pangihutan Dly	Kepala Desa	Marlina Dly	Guru SMP 1 Dolok
15	Dolok	Sijantung Julu	Pirgong Dongoran	Kepala Desa	Sopianna Siregar	Bidan Desa
16	Dolok	Sungai Datar	Panggabean Harahap	Kepala Desa	Nismawati Nasution	Guru SD Sungai Datar
17	Dolok	Sibur-Bur	Sahbudian Ritonga	Kepala Desa	Helmawati Harahap, S.Pd	Guru SDN Siguga
18	Dolok	Sigala-Gala	Unddin Ritonga	Kepala Desa	Partahian Simbolok, S.Pd	Guru SMPN 2 Dolok
19	Dolok	Simataniari	Endar Muda Rambe	Kepala Desa	Haloan Dongoran, S.Pd	Guru SDN No.100420 Singanyal
20	Dolok	Jambur Batu	Tua Sahala Dly	Kepala Desa	Tumpal Rambe, SE	Puskesmas Sibio-Bio
21	Dolok	Mompak Dolok	Muhammad Ritonga	Kepala Desa	Amiruddin Ritonga, S.Pd	Guru SD Mompang
22	Dolok	Paya Ombik	Aman Rambe	Kepala Desa	Oloan Panggabean Pane, S.Pd	Guru SMPN 2 Dolok
23	Dolok	Aek Tangga	Amir Rambe	Kepala Desa	Mula Pane	Guru SDN 10240 Sibio-Bio
24	Dolok	Siala Gundi	Asrin Rambe	Kepala Desa	Ahmad Pahri Rambe, S.Pd	Guru SDN Nomor 1230 Baringin

25	Dolok	Gumbot	Sahrial	Kepala Desa	Aliflam Harahap	Guru SDN Siguga
26	Dolok	Nabong gal	M Efendi Rambe	Kepala Desa	Edi Ritonga	Guru
27	Dolok	Gunung Selamat	Mara Pontas Harahap	Kepala Desa	Mulkan Azima Ritonga, S.Pd	Guru SDN Siguga
28	Batang Onang	Morang	Kamudian Harahap	Kepala Desa	Samidah Hasibuan	Guru SDN Napasibonca

Sumber : - SK Bupati Padang Lawas Utara Nomor 141/424/K/2017, tanggal 22 Desember 2017;
 - SK Bupati Padang Lawas Utara Nomor : 141/690/K/2018, tanggal 26 Desember 2018.

Berdasarkan data pemberhentian kepala desa dan pengangkatan pejabat sementara kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara menurut hemat penulis tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) tepatnya pada asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas ketebukaan, asas kepentingan umum dan asas pelayanan yang baik. Sebagaimana Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas tersebut dijelaskan sebagai berikut:

a. Pengangkatan Pejabat Kepala Desa Yang Bertentangan Dengan

Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang diwajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintah tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Asas ini menyatakan bahwa diwajibkan bagi setiap badan dan/atau pejabat pemerintah tidak menyalahgunakan kewenangannya untuk kepentingan

pribadi atau kepentingan yang lain. Hal ini terjadi dalam hal pengangkatan pejabat sementara kepala desa di Desa Simarloting Kecamatan Hulu Sihapas Kabupaten Padang Lawas Utara. Bahwa dalam pengangkatan pejabat kepala desa di desa tersebut dilakukan oleh Camat Hulu Sihapas yang tidak sesuai dengan hasil Musyawarah Desa yang disepakati untuk mengangkat Horas Hasibuan Spd sebagai Pj Kades. Namun Camat Kecamatan Hulu Sihapas kemudian mengusulkan Pejabat Kepala Desa pada tanggal 12 Januari 2018 atas nama Aspan Siregar kepada Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara dan disetujui.⁴¹

b. Pengangkatan Pejabat Kepala Desa Yang Bertentangan Dengan Asas Keterbukaan

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperbolehkan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Sama seperti halnya diatas, bahwa pengangkatan pejabat kepala desa dilakukan tanpa adanya asas keterbukaan. Hal ini dapat diketahui dari tindakan Camat Hulu Sihapas yang mengangkat Pejabat Kepala Desa Simarloting tanpa melalui musyawarah Desa, sehingga terkesan tidak mengindahkan musyawarah mufakat dalam mengambil keputusan.

⁴¹ Wan9. “Warga Tolak Pelantikan PJ Kades, Warga Sampuran Simarloting Datangi Kantor Camat Hulu Sihapas”, melalui <https://www.harian9.com/2018/01/tolak-pelantikan-pj-kades-warga.html>, diakses Minggu Pada Pukul 01.18 WIB

c. Pengangkatan Pejabat Kepala Desa Yang Bertentangan Dengan**Asas Kepentingan Umum**

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

Bahwa dalam pengangkatan pejabat kepala desa di Lingkungan Kabupaten Padang Lawas Utara dilakukan tidak berdasar atas kepentingan umum. Hal ini dapat diketahui dari adanya beberapa tenaga kesehatan dilingkungan Puskesmas di Kecamatan yang diangkat menjadi pejabat kepala desa. Tentu hal tersebut akan mengganggu pelayanan kesehatan pada masyarakat yang telah diberikan jaminan oleh negara akan pelayanan kesehatan sebagai hak dari masyarakat.

d. Pengangkatan Pejabat Kepala Desa Yang Bertentangan Dengan**Asas Pelayanan Yang Baik**

Huruf h

Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bahwa dalam pengangkatan pejabat kepala desa di lingkungan Kabupaten Padang Lawas Utara telah mengabaikan asas pelayanan yang baik. Hal ini dapat diketahui dari pengangkatan beberapa pejabat kepala desa yang tidak berdomisili di desa yang dijadikan objek pengangkatan pejabat kepala desa, yang tentunya akan berimbas pada pelayan yang tidak akan maksimal terhadap masyarakat.

Akibat hukum dari pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dijelaskan sebelumnya dalam pengangkatan pejabat sementara kepala desa adalah dapat menjadikan keputusan tata usaha negara terkait pengangkatan pejabat sementara kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara tersebut menjadi batal atau tidak sah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka keputusan pejabat tata usaha negara yang dapat mengakibatkan batal atau tidak sah apabila melanggar ketentuan asas-asas umum pemerintahan yang baik terdapat dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan bahwa:

“Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”.

Masuknya AAUPB dalam Suatu ketentuan peraturan perundang-undangan maka AAUPB telah dijadikan sebagai norma hukum positif yang dapat dijadikan sebagai alasan gugatan, dan disisi lain juga akan dijadikan sebagai alat yuridis untuk menguji KTUN oleh Hakim PTUN.⁴²

Penggunaan kekuasaan negara terhadap warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap

⁴² I Gede Eka Putra. AAUPB Sebagai Dasar Pengujian Dan Alasan Menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Jurnal PTUN Palembang, halaman 2-3.

Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga masyarakat, maka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan kesempatan warga masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan.⁴³

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat diketahui terdapat upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap pembatalan keputusan administrasi pejabat tata usaha negara dalam pengangkatan pejabat kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh alat administrasi negara dalam pembuatan dan pengeluaran keputusan administrasi negara berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat 2 UU Peradilan Tata Usaha Negara dapat dipakai alasan untuk mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara. Di samping sebagai alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara juga dapat dipakai sebagai dasar pengujian oleh hakim terhadap tindakan yang dilakukan oleh alat administrasi negara.⁴⁴

⁴³ Muhammad Yanis, dkk. 2017. *Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Depok: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), halaman 236.

⁴⁴ Eny Kusdarini. Gugatan Pelanggaran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Setelah Berlakunya UU Administrasi Pemerintahan melalui PTUN Yogyakarta. *Jurnal Civics*, Volume 14, Nomor 1, Mei 2017, halaman 78.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Sebab pemberhentian kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa kepala desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan diberhentikan, kemudian dalam ayat (2) dijelaskan bahwa kepala desa diberhentikan karena habis masa jabatan dan dipidana;
2. Mekanisme pengangkatan penjabat kepala desa sementara di Kabupaten Padang Lawas Utara dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa, dalam Pasal 60 yang meenyatakan “Pengangkatan penjabat kepala desa diangkat dari pegawai negeri sipil dilingkungan pemerintah daerah yang paling sedikit harus memahami bidang kepemimpinan dan teknis pemerintahan dari desa yang bersangkutan. Usulan penjabat sementara kepala desa sdilakukan oleh camat dengan tetap memperhatikan aspirasi dari Badan Permusyawaratan Desa. Masa jabatan penjabat sementara kepala desa adalah sampai dengan terlantiknya kepala desa baru”.
3. Akibat hukum pemberhentian kepala desa dalam sistem pemerintahan desa adalah bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

B. Saran

1. Seharunya dalam pemberhentian kepala desa yang disebabkan oleh perkara hukum pidana dijabarkan lebih jelas melalui Peraturan Pemerintah sepanjang yang mengandung pengaturan jenis-jenis tindak pidana yang dapat memberhentikan pemberhentian kepala desa;
2. Seharusnya Peraturan Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Desa mengatur secara jelas kriteria pegawai negeri sipil yang dapat diangkat menjadi penjabat kepala desa berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
3. Seharunya pengangkatan penjabat sementara kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara dilaksanakan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bagir Manan. 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Departemen Pendidikan Tinggi
- Bambang Trisantono Soemantri. 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Bandung: Fokus Media
- Hilman Hadikusuma. 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Mandar Maju
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima
- I Made Pasek Diantha. 2017. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Kencana
- Muhammad Yanis, dkk. 2017. *Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Depok: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR)
- M. Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Malang: Setara Press
- M Yahya Harahap. 2008. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika
- Nomensen Sinamo. 2016. *Hukum Administasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group
- Ridwan HR. 2014. *Hukum Administrasi (Edisi Revisi)*. Jakarta: Raja Grafindo
- Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press
- Tedi Sudrajat. 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintahan (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika
- Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Pramedia Group

-----, 2014. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group

B. Jurnal, Makalah dan Kamus

I Gede Eka Putra. AAUPB Sebagai Dasar Pengujian Dan Alasan Menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Jurnal PTUN Palembang

Eny Kusdarini. Gugatan Pelanggaran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Setelah Berlakunya UU Administrasi Pemerintahan melalui PTUN Yogyakarta. Jurnal Civics, Volume 14, Nomor 1, Mei 2017

Ahmad Nuralif, “Kajian Hukum Islam tentang Peranan Pemerintah Desa dan BPD dalam Melaksanakan Pembangunan dan Kesejahteraan Umum”, *Skripsi*: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah

Yodi, dkk. *Kamus Hukum*. Jakarta: PT. Penerbit Sindikat, halaman 5.

Jimly Asshidiqie. 2015. *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*. Makalah

Departemen Pendidikan Nasional. 2013. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Medan: Bitra Indonesia

C. Internet

Kadesa. “Per pemberhentian Kepala Desa”, melalui http://kedesa.id/id_ID/wiki/penyelenggaraan-pemerintahan-desa-dan-peraturan-desa/kepala-desa/pemberhentian-kepala-desa/, di akses Minggu, 01 September 2019.

Wan9. “Warga Tolak Pelantikan PJ Kades, Warga Sampuran Simarloting Datangi Kantor Camat Hulu Sihapas”, melalui <https://www.harian9.com/2018/01/tolak-pelantikan-pj-kades-warga.html>, diakses Minggu Pada Pukul 01.18 WIB