

KAJIAN HUKUM
PERIHAL PEMBERHENTIAN KEPALA DESA & KEWENANGAN
SEKRETARIS DESA SEBAGAI PELAKSANA HARIAN
(TERKAIT PERATURAN DAERAH NOMOR 12 TAHUN 2015
TENTANG PEDOMAN PENCALONAN, PEMILIHAN, PENGANGKATAN
DAN PEMBERHENTIAN KEPALA DESA)

Oleh:

Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya
Tim Ahli DPRD Provinsi Jawa Timur

Gresik, 23 Agustus 2018

A. Latar Belakang Masalah

Seorang Kepala Desa di Kabupaten Gresik diberhentikan sementara. Untuk itu, sesuai peraturan perundang-undangan, maka Sekretaris Desa diangkat sebagai pelaksana harian untuk menjalankan tugas dan kewajiban Kepala Desa. Namun yang menjadi masalah adalah apa kewenangan dari pelaksana harian? Apakah dapat menjalankan semua kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Desa? Jika tidak dapat menjalankan semua kewenangan Kepala Desa, maka apa solusi hukum yang tepat untuk berjalannya pemerintahan Desa.

B. Rumusan Masalah

1. Apa kewenangan yang dimiliki oleh Sekretaris Desa sebagai pelaksana harian dalam hal Kepala Desa berhalangan tetap?
2. Apa solusi hukum yang tepat sehingga pemerintahan Desa tetap berjalan walaupun Kepala Desa diberhentikan sementara?

C. Dasar Hukum

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
2. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana telah diubah dengan 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.

D. Pembahasan

1. Kewenangan yang dimiliki oleh Sekretaris Desa sebagai pelaksana harian dalam hal Kepala Desa berhalangan tetap

Bahwa sesuai dengan Pasal 41 dan Pasal 42 UU Nomor 6 Tahun 2014 Kepala Desa diberhentikan dengan alasan: (a) menjadi terdakwa dalam tindak pidana yang diancam pidana 5 tahun; dan (b) menjadi tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan Negara. Senada dengan hal tersebut, Pasal 9 Permendagri Nomor 82 Tahun 2015 juga menentukan bahwa Kepala Desa diberhentikan sementara dengan alasan: (a) tidak melaksanakan

kewajiban sebagai Kepala Desa; (b) melanggar larangan sebagai Kepala Desa; (c) menjadi terdakwa dalam tindak pidana yang diacani pidana 5 tahun; dan (d) menjadi tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan Negara.

Bahwa apabila Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati, maka akan menghambat proses berjalannya pemerintahan Desa. Untuk itu, sesuai dengan Pasal 45 UU Nomor 6 Tahun 2014 ditentukan bahwa supaya proses pemerintahan Desa berjalan sebagaimana mestinya, maka Sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa. Pasal 45 *a quo* menentukan “*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*”.

Bahwa dari ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 *a quo*, dapat diketahui bahwa kewenangan Sekretaris Desa apabila Kepala Desa diberhentikan adalah “melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa”. Dari frase tersebut, dapat dimaknai bahwa apa yang menjadi tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah tugas dan kewajiban Sekretaris Desa apabila Kepala Desa diberhentikan sementara. Dari uraian di atas maka akan muncul 2 (dua) pertanyaan, yakni:

- a) apa tugas dan kewajiban Kepala Desa menurut peraturan perundang-undangan?; dan
- b) apakah Sekretaris Desa juga melaksanakan kewenangan dan hak Kepala Desa yang diberhentikan sementara?.

Jawaban terhadap kedua pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Mengenai tugas Kepala Desa diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yakni (1) menyelenggarakan Pemerintahan Desa, (2) melaksanakan Pembangunan Desa, (3) pembinaan kemasyarakatan Desa, dan (4) pemberdayaan masyarakat Desa. Adapun kewajiban Kepala Desa diatur dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.
- b) Kata “tugas” dalam Kamus Besar Baha Indonesia diartikan sebagai “yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan”. Dalam Kamus Merriam Webster, kata “tugas” dilekatkan dengan kata “*duty-function*”. Dari penjelasan di atas, maka tugas Kepala Desa yang diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah pekerjaan yang menjadi tanggung jawab Kepala Desa. Dalam perspektif hukum administrasi, untuk menjalankan tugasnya Kepala Desa diberikan kewenangan sebagai dasar bertindak dalam lapangan hukum publik. Di samping kewenangan, Kepala Desa juga diberikan hak dan kewajiban guna terlaksananya tugas dengan baik. Dengan demikian, maka apabila Sekretaris Desa menjalankan tugas Kepala Desa yang diberhentikan, maka Sekretaris Desa juga melaksanakan kewenangan dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Secara

konseptual, tugas dan kewajiban itu lahir dari kewenangan pada suatu jabatan.

Bahwa walaupun Pasal 45 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah menentukan bahwa kewenangan Sekretaris Desa dalam hal Kepala Desa diberhentikan adalah menjalankan tugas dan kewajiban Kepala Desa, namun kewenangan *a quo* tidak dapat dilepaskan dari peraturan perundang-undangan yang lain, yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Dalam Pasal 14 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ditentukan bahwa pejabat pemerintahan yang melaksanakan kewenangan pejabat definitif karena berhalangan sementara disebut sebagai pelaksana harian (plh). Pelaksana harian merupakan salah satu bentuk pejabat yang menjalankan kewenangan mandat sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Dari uraian di atas, maka Sekretaris Desa dalam menjalankan tugas dan kewajiban Kepala Desa yang diberhentikan sementara berkedudukan sebagai pelaksana harian (plh), karenanya jenis kewenangan yang dimiliki adalah kewenangan mandat.

Bahwa terkait dengan kewenangan “pelaksana harian”, Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan batasan-batasan pelaksanaan kewenangan. Pasal tersebut menentukan “*Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran*”. Dari ketentuan tersebut, maka kewenangan Sekretaris Desa dalam menjalankan tugas dan kewajiban Kepala

Desa yang diberhentikan sementara juga dibatasi. Pembatasan tersebut adalah Sekretaris Desa tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau kewenangan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Penjelasan Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menentukan:

Yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah.

Yang dimaksud dengan “perubahan status hukum organisasi” adalah menetapkan perubahan struktur organisasi.

Yang dimaksud dengan “perubahan status hukum kepegawaian” adalah melakukan pengangkatan pemindahan, dan pemberhentian pegawai.

Yang dimaksud dengan “perubahan alokasi anggaran” adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

2. Solusi hukum yang tepat sehingga pemerintahan Desa tetap berjalan walaupun Kepala Desa diberhentikan sementara

Bahwa terkait dengan terbatasnya kewenangan Sekretaris Desa dalam menjalankan tugas dan kewajiban Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka akan muncul pertanyaan “bagaimana apabila kebijakan yang strategis tersebut mendesak dilakukan seperti pegesahan Anggaran pendapatan dan Belanja Desa, pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa, dan kebijakan strategis lainnya, mengingat Pasal 45 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menentukan bahwa pelaksanaan tugas dan kewajiban Kepala Desa yang diberhentikan sementara oleh Sekretaris Desa sampai ada putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap?”. Di satu

sisi, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, Permendagri Nomor 82 Tahun 2015 tidak mengatur norma dan prosedur sebagai jalan keluar terhadap permasalahan tersebut. Kondisi tersebut dapat menyebabkan stagnansi penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga akan berpengaruh terhadap tercapainya pelayanan kepada masyarakat desa dan pada akhirnya akan berpengaruh terhadap tercapainya kesejahteraan masyarakat desa.

Bahwa terhadap persoalan tersebut, ada 2 (dua) solusi yang dapat dilakukan, yakni sebagai berikut:

- a. Bupati Gresik dapat menggunakan diskresi. Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2014 menentukan bahwa salah satu tujuan diskresi adalah untuk mengatasi stagnansi pemerintahan untuk kepentingan yang lebih luas dan untuk mengisi kekosongan hukum. Untuk menjamin berjalannya pemerintahan desa, Bupati Gresik dapat menggunakan diskresi tertentu seperti (1) memperbolehkan Sekretaris Desa untuk mengesahkan Anggaran Pendapatan Belanja Desa namun dengan persetujuan Bupati; (2) mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa dengan persetujuan Bupati; dan (3) tindakan diskresi lainnya. Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah dalam penggunaan diskresi tersebut Bupati Gresik wajib mendasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Bukankah ketidakadaan peraturan perundang-undangan bukan halangan bagi Bupati Gresik untuk melakukan tindakan untuk mencegah terjadinya stagnansi

pemerintahan. Guna kepentingan yang lebih besar apalagi dalam kondisi mendesak diperbolehkan melakukan tindakan diskresi, dengan syarat ditujukan untuk kepentingan umum yang lebih luas dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

- b. Bupati Gresik dapat membentuk Peraturan Bupati yang mengatur mengenai kewenangan Sekretaris Desa dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara. Hal ini juga dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 12 Permendagri Nomor 66 Tahun 2017 yang menentukan "*Ketentuan lebih lanjut mengenai pengangkatan dan pemberhentian kepala Desa ditetapkan dalam Peraturan Bupati/ Wali Kota paling lambat 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Menteri ini diundangkan*". Dalam Peraturan Bupati tersebut perlu diatur mengenai perluasan dan penguatan Sekretaris Desa dalam hal terjadi kondisi di atas. Misalnya, dalam Peraturan Bupati dapat mengatur mengenai kewenangan Sekretaris Desa sebagai pelaksana harian (Plh) atau pelaksana tugas (Plt) untuk melakukan tindakan strategis yang dibutuhkan dalam kondisi mendesak seperti pengesahan APBDes, Pengangkatan Perangkat Desa serta kewenangan Kepala Desa lainnya dengan persetujuan Bupati Gresik.

E. Kesimpulan

1. Berdasarkan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ditentukan bahwa kewenangan Sekretaris Desa apabila Kepala Desa diberhentikan sementara adalah melaksanakan tugas dan kewajiban sampai ada keputusan pengadilan yang berkekuatan

hukum tetap. Untuk itu, apa yang menjadi tugas, kewenangan, hak dan kewajiban Kepala Desa yang diatur dalam Pasal 26 dan Pasal 27 dapat menjadi kewenangan Sekretaris Desa apabila Kepala Desa diberhentikan sementara. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, Sekretaris Desa berkedudukan sebagai pelaksana harian (plh), untuk itu maka kewenangan tersebut adalah kewenangan mandat sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Sebagai pelaksana kewenangan mandat, maka Sekretaris Desa tidak berwenang untuk membuat keputusan yang bersifat strategis.

2. Terbatasnya kewenangan Sekretaris Desa dalam membuat kebijakan yang strategis tersebut dapat menyebabkan terjadinya stagnansi pemerintahan desa, seperti tidak dapat disahkannya Anggaran Pendapatan Belanja Desa. Untuk itu, ada 2 (dua) solusi hukum yang dapat digunakan oleh Bupati Gresik untuk mencegah stagnansi tersebut, yakni (1) menggunakan diskresi dengan mengambil tindakan tertentu berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB); dan (2) membentuk Peraturan Bupati yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 12 Permendagri Nomor 66 Tahun 2017.