
Diskresi Kepala Desa dalam Mengangkat dan Memberhentikan Perangkat Desa pada Putusan Nomor:60/G/2019/PTUN-BDG

Andie Hevriansyah, Anna Erliyana dan Audrey Tangkudung

Universitas Indonesia (UI) Depok Jawa Barat, Indonesia

Email: andiehevri@gmail.com, annaerliyana@gmail.com dan audreygdt2018@gmail.com

INFO ARTIKEL

Diterima 05 Januari 2021

Diterima dalam bentuk revisi

10 Januari 2021

Diterima dalam bentuk revisi

15 Januari 2021

Keywords:

discretio; village hea;

apparatus village;

ABSTRACT

The reason of a discretionary decision of the inner village head appoint and dismiss village officials based on an urgent need for the smooth running of the village government organization. The village head can use general principles of good governance as a guide in issuing discretionary decisions.

In order to maintain the achievement of the goal of discretionary exclusion, the village head may request a review of the discretionary decision. When the village head asks for Camat's approval regarding the dismissal of village officials, the village head can ask for a review of decisions that come from the discretionary authority. The Bandung Administrative Court Decision Number:60/G/2019/PTUN-BDG, cancels the village Head's Discretion regarding the dismissal and appointment of the Sabajaya Village Head cannot prove the basis for the dismissal of the AK village apparatus. The discretionary decision regarding the reasons for performance that did not reach the target based on the Inspectorate's findings, is not the right reason, because the Regulation of the Home Affairs regarding the appointment and Dismissal of Village Apparatus, the article regulating the reasons for dismissal, does not include reasons for performance, and reasons for discretion by the village head are not based general principles of good governance.

ABSTRAK

Lahirnya suatu keputusan diskresi kepala desa dalam mengangkat dan memberhentikan perangkat desa didasarkan pada kebutuhan yang mendesak demi kelancaran dan keberlangsungan jalannya organisasi pemerintahan desa. Kepala Desa dapat menggunakan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), sebagai panduan dalam mengeluarkan keputusan diskresi. Untuk menjaga ketercapaian tujuan dari terbitnya diskresi, kepala desa dapat meminta untuk dilakukannya reuiv atas keputusan diskresi tersebut. Saat kepala desa meminta persetujuan Camat, tentang pemberhentian perangkat desa, kepala desa dapat meminta untuk dilakukan reuiv atas keputusan yang bersumber dari kewenangan diskresi tersebut. Putusan Pengadilan Tata Usaha Bandung Nomor:60/G/2019/PTUN-BDG, membatalkan Diskresi Kepala Desa, tentang pemberhentian dan

Kata Kunci:

diskresi; kepala desa; perangkat desa;

pengangkatan perangkat Desa Sabajaya, karena Kepala Desa Sabajaya tidak dapat membuktikan dasar pemberhentian perangkat desa AK. Keputusan diskresi mengenai alasan kinerja yang tidak mencapai target atas temuan Inspektorat, bukanlah alasan yang tepat, karena Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, Pasal yang mengatur mengenai sebab pemberhentian, tidak mencantumkan alasan kinerja, dan alasan diskresi kepala desa tidak berdasarkan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB).

Pendahuluan

Keputusan Diskresi Kepala Desa dalam hukum administrasi kepegawaian perangkat desa, seharusnya sebelum dikeluarkan dilakukan pengujian terlebih dahulu, hal ini untuk menghindari terjadinya mal-administrasi sebagai pejabat pembina kepegawaian perangkat desa, sebagaimana diatur pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, tentang Administrasi Pemerintahan bahwa dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan wajib menggunakan asas umum pemerintahan yang baik.

Pengujian keputusan diskresi Kepala Desa, dilakukan untuk melihat dasar lahirnya suatu keputusan diskresi. Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk diskresi kepala desa pada pengelolaan perangkat desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Melalui penelitian ini, penulis ingin menyampaikan tentang beberapa hal penting terkait dengan lahirnya keputusan diskresi, bagaimana melaksanakannya dan bagaimana mengevaluasi diskresi tersebut. Selain itu, penulis juga berupaya untuk menemukan benang merah dalam diskresi kepala desa dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, hal ini dikarenakan pada pengelolaan perangkat desa, ditemukan beberapa kondisi yang mengakibatkan kepala desa harus mengambil diskresi. Diskresi menurut Black Law Dictionary adalah melaksanakan suatu kebijakan pada manajemen, kehati-hatian,

kebijaksanaan dan penilaian individu, kekuasaan dari kebebasan membuat keputusan.

Pilihan tindakan kepala desa dalam mengambil keputusan, memiliki tanggungjawab, memang terjadi perbedaan pendapat, apakah suatu keputusan diskresi bebas dari aturan atau terikat pada suatu norma⁹, atau apakah keputusan diskresi tersebut dikeluarkan dengan syarat-syarat tertentu. Diskresi juga berkaitan dengan “spirit of law”, tidak hanya pada sesuatu yang tertulis, diskresi juga memungkinkan kebijakan pemerintah berjalan lebih efektif dengan memberikan kebebasan untuk beradaptasi dengan metode kerja yang sesuai dengan pengalaman¹⁰. Kepala desa sebagai pejabat pemerintah desa, juga akan menghadapi kondisi pilihan atas sebuah Tindakan atau perbuatan hukum.

Persoalan selanjutnya, bila diskresi yang berkaitan dengan pengelolaan administrasi kepegawaian perangkat desa oleh kepala desa diambil, akan memberikan dampak hukum baik pada kepala desa nya, maupun kepada perangkat desa yang akan diterapkan diskresi tersebut. Dampak tersebut, dapat berakibat dampak positif maupun dampak negatif¹¹. Hal ini menarik untuk diteliti, karena saat diskresi tersebut menimbulkan dampak negatif, maka akan menimbulkan persoalan hukum, baik itu gugatan dari perangkat desa maupun pihak lain yang tidak secara langsung terdampak, sehingga membutuhkan pihak untuk menguji diskresi tersebut. Sementara pertanyaan nya,

apakah kepala desa termasuk yang diatur dalam Undang-Undang 30 Tahun 2014. Sehingga melalui penelitian ini, diharapkan akan menghasilkan pengetahuan tentang diskresi kepala desa pada pengelolaan perangkat desa, dan pengujian diskresi kepala desa.

Keputusan untuk menggunakan diskresi oleh eksekutif, menurut John Locke dalam *Second Treatise of Government* (1690: 159), diantara kekuasaan legislative dan eksekutif, pada tataran suatu pemerintahan, membutuhkan beberapa hal yang mengharuskan dikeluarkannya keputusan diskresi oleh kekuasaan eksekutif. Sebagai unsur eksekutif yang memimpin lembaga pemerintahan desa, kewenangan untuk mengeluarkan diskresi oleh kepala desa, dapat dimaknai sebagai upaya yang dilakukan kepala desa untuk kelancaran jalannya pemerintahan desa. Dalam pengelolaan pemerintahan dikenal juga *freies ermessen* (diskresionare) dapat diartikan sebagai suatu sarana yang bertujuan untuk memberikan ruang gerak yang ditujukan kepada pejabat atau badan-badan administrasi negara dalam melakukan suatu perbuatan hukum tanpa harus sepenuhnya terikat pada peraturan perundang-undang. Dengan prinsip negara yang dianut adalah *welfare state*, maka pemerintah dalam memberikan pelayanan tidak boleh memberikan penolakan kepada setiap masyarakat dengan alasan belum ada yang mengatur, atau belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut sebagai dasar hukum pelaksanaan perbuatan hukum tersebut, karena kebebasan bertindak tersebut maka hadirilah diskresi atau *freies ermessen*.

Kepala desa sebagai penganan wewenang melaksanakan hukum publik sehingga akan menimbulkan suatu akibat-akibat hukum dan berdampak pada hukum publik, kepala desa dapat mengeluarkan peraturan kepala desa, mengambil suatu

keputusan-keputusan berupa keputusan kepala desa, dan dapat menetapkan suatu rencana yang akan berakibat hukum, pemerintah desa merupakan salah satu badan dengan wewenang dalam hukum publik, sebagaimana diatur dalam undang-undang sehingga menimbulkan suatu akibat hukum dan bersifat hukum publik. Kepala desa memiliki wewenang dalam mengendalikan pemerintahan desa, kekuasaan kepala desa terhadap para pegawai yang dipimpinnya, juga masyarakat yang dipimpinnya, kekuasaan kepala desa pada bidang pemerintahan desa yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdiil tertentu saja, yaitu para pegawai perangkat desa, dan dalam mengeluarkan keputusan akan berdampak hukum pada dirinya selaku yang mengeluarkan keputusan maupun kepada perangkat desa selaku pegawai pemerintah desa.

Sebagai pemimpin pemerintah desa, kepala desa juga harus memahami tentang bagaimana mengelola administrasi pelayanan publik, termasuk didalamnya mengelola perangkat desa. Perangkat desa sebagai pembantu kepala desa dalam menjalankan roda pemerintahan desa, dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada kepala desa. Dalam melaksanakan tanggungjawab tersebut, perangkat desa mempunyai beberapa larangan salah satunya adalah menyalahgunakan wewenang, tugas, hak dan/atau kewajibannya.

Kepala desa sebagai administrator pemerintah desa, saat menggunakan diskresi harus mempunyai tujuan dari diskresi yang dimaksud, pilihan menggunakan diskresi tersebut untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi kepala desa sebagai administrator pemerintah.

Harus menjadi suatu perhatian, bagaimana syarat-syarat yang sesuai dengan kaidah, sehingga seorang kepala desa dalam mengeluarkan diskresi dalam kondisi menghadapi suatu kegentingan yang

memaksa, dalam rangka menyelesaikan masalah administrasi, sebagai suatu kebebasan kepala desa dalam melakukan tindakan administrasi pemerintah, dalam keadaan dimana suatu peraturan untuk menyelesaikan masalah tersebut belum ada.

Diskresi atau *freies ermessen* adalah kebebasan pejabat selaku administrator pemerintahan untuk bertindak dengan inisiatif pejabat tersebut, saat melaksanakan perbuatan administrasi negara tersebut sebagaimana peraturan perundang-undangan atau hukum yang mengatur hal tersebut, sebagaimana negara hukum.

Namun adakalanya, keputusan diskresi yang diambil tidak terstruktur dalam proses terjadinya pembuatan keputusan tersebut, sehingga akan melanggar norma legal yang telah ditetapkan dalam suatu undang-undang. K.C Davis, pada riset nya mengatakan bahwa, *administrative discretion*²⁴ adalah perbuatan yang paling sering bertentangan dengan *rule of law*²⁵, sebagai sumber yang potensial terjadinya pelanggaran, sehingga membutuhkan pembatasan dengan aturan dan prinsip legalitas.

Sebagai pejabat publik yang melaksanakan administrasi publik, kepala desa memiliki kekuasaan diskresioner yang melekat pada fungsi administrasi yang dilaksanakannya, sebagai fundamental dari pelaksanaan demokrasi oleh eksekutif tingkat desa. Diskresi bidang administrasi diambil kepala desa sebagai langkah konkrit untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Menurut Friedrich, diskresi dalam bidang administrasi diperlukan untuk mengatasi perubahan lingkungan organisasi maupun lingkungan masyarakat pada birokrasi publik, dengan kata lain, permintaan masyarakat untuk pelayanan publik kadangkala membutuhkan kecepatan untuk mengambil keputusan dan kadangkala berbeda dengan nature organisasi tersebut.

Birokrasi yang dijalankan oleh *civil service*, harus memenuhi standar dan etos yang profesional, sehingga dapat dibuktikan akuntabilitasnya, namun birokrasi³¹ juga harus netral dan independen, sehingga mampu memberikan pelayanan tanpa membedakan masyarakat. Perbuatan perangkat desa atau kepala desa dalam memberikan pelayanan tersebut, dapat dilihat dari segi perbuatan hukum yang akan memberikan dampak baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pendapat Utrecht mengenai perbuatan hukum publik adalah 2 macam, diantaranya perbuatan hukum publik yang mempunyai segi dua “(*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*)” dan suatu perbuatan hukum publik yang mempunyai segi satu “(*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*)”. Suatu perbuatan yang merupakan hukum publik mempunyai segi satu, dapat dilakukan oleh perangkat pemerintahan didasarkan pada kekuasaan yang bersifat istimewa, dan dikenal dengan istilah *beschiking*, atau ketetapan, kepala desa saat mengeluarkan keputusan yang berkaitan dengan penetapan status kepegawaian perangkat desa, adalah bersegi satu, dan berdampak langsung kepada perangkat desa yang dimaksud dalam putusan tersebut.

Putusan nomor: 60/G/2019/PTUN-BDG, adalah satu diantara putusan atas gugatan tentang diskresi Kepala Desa. Gugatan yang di mohon perangkat desa atas nama Aan Karyanto tersebut, ditujukan kepada pemerintah Desa Sabajaya Kecamatan Tirtajaya Kabupaten Karawang yang menurut perangkat desa tersebut keputusan untuk mengeluarkannya mempunyai alasan yang tidak jelas dan bersifat sepihak.

Dari kasus tersebut, dapat dianalisis lebih lanjut mengenai alasan yang timbul dari keputusan kepala desa dalam memberhentikan perangkat desa tersebut, apakah diskresi yang diambil karena suatu kepentingan yang memaksa, atau karena

kepala desa menganggap telah terjadi perubahan iklim organisasi pemerintah desa³⁵, sehingga memaksa kepala desa mengambil keputusan tersebut. Namun sebagai pemerintah lokal tingkat desa, tindakan inisiasi kepala desa harus tetap berpegangan kepada peraturan perundang-undangan, sebagai pijakan yang mengizinkan kepala desa menggunakan kekuasaannya³⁶. Untuk kasus perangkat Desa Sabajaya tersebut, harus didalami mengenai alasan kepala desa mengeluarkan diskresi.

Peraturan pemerintah yang mengatur secara teknis mengenai Desa, PP nomor 47 tahun 2015 tentang perubahan PP nomor 43 tahun 2014 tentang Desa, pada Pasal 70, PP ini mengamatkan bahwa ketentuan mengenai perangkat desa akan diatur dalam peraturan menteri peyelenggara urusan pemerintahan dalam negeri. Sebagaimana amanat PP tersebut, Kementerian Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015, pada peraturan tersebut pun, hanya menyebutkan bahwa tidak terpenuhinya syarat sebagai perangkat desa³⁷. Pada pasal 13 dalam peraturan menteri ini, mengamanatkan adanya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai bentuk peraturan yang mengatur dengan lebih teknis mengenai pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa³⁸. Bagaimana bila pemerintah kabupaten/kota³⁹ belum membuat peraturan daerah tentang hal tersebut? jalan yang mungkin ditempuh oleh kepala desa adalah dengan menggunakan diskresi.

Dalam mengelola manajemen kepegawaian, administrator atau pengelola kepegawaian dituntut untuk memahami evaluasi kinerja kepegawaian, hasil evaluasi tersebut, selanjutnya dikomparasikan dengan hak, kewajiban, kedudukan, sumpah, etika, dan netralitas pegawai. Kebijakan hukum yang diambil dalam mengelola kepegawaian tersebut haruslah tepat.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan pada penelitian ini, adalah yuridis normatif, dengan menggunakan metoda analisis data kualitatif diharapkan memberikan argumentasi yang tepat dalam penelitian ini. Tipologi penelitian ini adalah preskriptif melalui pengujian analisis teori-teori tentang diskresi, jenis data sekunder dengan bahan- bahan hukum yang berkaitan dengan diskresi dan penjarangan/penyaringan calon perangkat desa dan pemberhentian perangkat desa. Bahan-bahan hukum tersebut berisi teori-teori, konsep-konsep, asas-asas tentang penjarangan/penyaringan dan pemberhentian perangkat desa serta diskresi kepala desa. Penulis juga akan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan diskresi dan mekanisme penjarangan/penyaringan dan pemberhentian perangkat desa. Sumber hukum sekunder yang penulis gunakan untuk menjawab pertanyaan ini adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor

30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Pertama Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanan Undang-Undang Nomor Tahun 2014 Tentang Desa, Peraturan Pelaksana Berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa. Untuk memberikan keyakinan jawaban penelitian ini, penulis juga akan menggunakan putusan Mahkamah Agung tentang kasus yang berkaitan dengan proses penjarangan/pengangkatan perangkat desa. Pada putusan Mahkamah Agung tersebut, penulis merekonstruksi pihak yang terkait dengan putusan tersebut, argumentasi para pihak pada perkara tentang

pengangkatan perangkat desa, penulis juga akan membedah pertimbangan hakim, bagaimana logika hukum dan juga dampak dari putusan hakim tersebut..

Hasil dan Pembahasan

A. Keputusan Kepala Desa dalam Perspektif Diskresi

Terdapat beberapa perspektif tentang diskresi, salah satu perspektif diskresi menurut Hart adalah, diskresi diambil untuk mengisi ruang antara pilihan yang didikte murni oleh keinginan personal atau beragam kepentingan dan keputusan yang diambil akan memberikan pengaruh pada bagaimana cara mencapai tujuan tersebut, atau keputusan yang mengkonfirmasi pelaksanaan suatu peraturan⁴². Pendapat Hart bahwa diskresi, berasal dari keinginan personal, memiliki kesamaan pendapat dengan Keith Hawkin, bahwa dalam diskresi juga sering melibatkan pandangan pribadi dalam proses membuat keputusan, sebagai bentuk otoritas personal dalam membuat keputusan legal⁴³.

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi dilakukan untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, mengisi ruang kosong dimana hukum belum mengatur hal tersebut dan dalam kondisi tertentu bertujuan untuk mengatasi suatu hambatan sehingga diskresi akan memberikan manfaat bagi kepentingan umum⁴⁴. Dalam mengambil keputusan tersebut, pejabat pemerintahan dihadapkan pada suatu pilihan keputusan, atau karena peraturan perundang-undangan belum mengatur, atau tidak lengkap, tidak jelas, dan bila tidak diambil keputusan akan menimbulkan stagnasi pemerintahan⁴⁵,

dan salah satu syarat diskresi adalah berdasarkan alasan yang objektif dan tidak menimbulkan konflik kepentingan⁴⁶. Padahal, dengan adanya diskresi yang diambil oleh Kepala Desa, maka prinsip langkah prosedural pengambilan keputusan identik dengan demokrasi⁴⁷ dimana keputusan yang diambil melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengambilan keputusan tidak dijalankan.

Terdapat berbagai perspektif bentuk atau keadaan yang mengharuskan Kepala Desa untuk mengambil keputusan diskresinya. Keadaan konkrit dan nyata yang belum diatur dalam undang-undang, mengharuskan individu dalam hal ini kepala desa untuk mengambil keputusan. Tentunya keputusan diskresi akan menimbulkan dampak lainnya, dampak tersebut akan berpengaruh pada harapan dari tujuan diambilnya sebuah keputusan diskresi.

Pemerintahan desa memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus urusan (bestuur) penyelenggaraan pemerintahan desa. Kewenangan mengatur (regeling), pada pemerintahan desa adalah dalam bentuk peraturan desa yang dibuat dalam bentuk musyawarah desa dan disepakati antara pemerintah desa dengan badan permusyawaratan desa (BPD)⁵⁰. Urusan pemerintahan desa yang diselenggarakan adalah urusan yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah desa. Urusan pemerintahan terbagi pada urusan yang tidak mungkin dialihkan kewenangan, karena kewenangan tersebut adalah mutlak menjadi urusan pemerintah pusat, dan urusan yang dapat dialihkan kewenangnya. Wewenang adalah kekuasaan pada bidang pemerintahan yang membidangi urusan tertentu yang secara utuh, dan

merupakan bagian atau onderdiil tertentu.

B. Kepala Desa dalam Mengelola Administrasi Kepegawaian Perangkat Desa

Dalam mengelola administrasi publik, terkait dengan administrasi kepegawaian perangkat desa, konsep the rule of law memberikan legitimasi pemerintahan, kepastian dalam standar pelayanan kepada masyarakat, efisiensi dan pelaksanaan hak. Namun the rule of law, dikarenakan sifatnya yang kaku akan membatasi otoritas publik untuk dapat melayani masyarakat, karena semua tindakan telah diatur dalam hukum tersebut sehingga mengakibatkan belum efektif dalam memberikan layanan kepada publik, berbeda dengan pengelolaan administrasi publik yang mengkedepankan pencapaian tujuan organisasi, dalam hal ini pengelolaan kepegawaian perangkat desa, dimana administrator (kepala desa), mempunyai penilaian sendiri untuk mengambil keputusan yang tepat dalam menghadapi perubahan lingkungan organisasi.

Salah satu urusan penyelenggara urusan pemerintahan adalah urusan pengelolaan kepegawaian. Kewenangan Kepala Desa, selaku pimpinan eksekutif tertinggi pada pemerintah desa, dalam mengelola kepegawaian lahir dari undang-undang desa, khususnya pasal yang berkaitan dengan wewenang kepala desa, istilah kepegawaian dalam UU No 6 Tahun 2014, dikenal dengan istilah perangkat desa. Kewenangan mengurus urusan pemerintah desa dari undang-undang desa, berupa wewenang mengelola perangkat desa dalam bentuk pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa, serta kewenangan tambahan yang lahir dari peraturan pemerintah adalah kewenangan dalam urusan pemberian penghasilan tetap para perangkat desa. Dalam melaksanakan

kewenangan tersebut, kepala desa dalam mengambil keputusan mungkin dapat terjadi kesalahan baik sengaja maupun tidak.

Perangkat desa dapat melakukan perlawanan secara hukum dengan menggugat putusan kepala desa tersebut ke PTUN. Bila dalam putusan PTUN tersebut terjadi keputusan yang bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik atau tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik, maka sesuai pasal 53 UU PTUN, putusan PTUN tersebut dapat di uji secara materiil, yaitu bila keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kedua bila putusan kepala desa tersebut terindikasi menyalahgunakan kewenangannya, dan yang ketiga adalah keputusan kepala desa tersebut terindikasi terjadi kesewenang-wenangan.

C. Kasus Posisi Putusan Nomor 60/G/2019/PTUN-BDG

Putusan Nomor 60/G/2019/PTUN-BDG, mengabulkan seluruh gugatan Saudara AK sebagai penggugat dan sebagai tergugatnya Kepala Desa pada pemerintah Desa 59 Sabajaya. Putusan Nomor 60/G/2019/PTUN-BDG, juga membatalkan Surat Keputusan Kepala Desa Nomor 141.3/56-Kep./Ds./2019, tertanggal 29 Maret 2019, tentang pemberhentian saudara Aan Karyanto selaku Sekretaris Desa dan pengangkatan saudara Irvan Baharudin Permana, sebagai Sekretaris Desa Sabajaya Kecamatan Tirtajaya Kabupaten Karawang, putusan tersebut juga mewajibkan Kepala Desa Sabajaya untuk mencabut Surat Keputusan Kepala Desa Nomor 141.3/56-Kep./Ds./2019, dan mewajibkan Kepala Desa untuk merehabilitasi saudara Aan Karyanto sebagai Sekretaris Desa Sabajaya Kecamatan Tirtajaya Kabupaten Karawang.

D. Diskresi Kepala Desa Sabajaya

Hal yang menarik dari kasus tersebut adalah adanya salah satu unsur yang menjadi pertimbangan Kepala Desa Sabajaya dalam mengeluarkan surat keputusan pemberhentian saudara AK, sebagai Sekretaris Desa, yaitu masalah kinerja atas temuan Inspektorat Kabupaten Karawang. Syarat perangkat desa diberhentikan sebagaimana diatur dalam peraturan pelaksana⁶¹ adalah adanya penetapan tersangka kepada perangkat desa dalam suatu tindak pidana, diantaranya adalah korupsi, makar, terorisme, dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Ayat selanjutnya, perangkat desa telah dinyatakan sebagai terdakwa pada perbuatan pidana yang memiliki ancaman penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan, atau perangkat desa tertangkap tangan dan ditahan, dan terakhir pada pasal tersebut adalah perangkat desa melanggar larangan yang diatur sesuai peraturan perundang-undangan. Bila melihat dari ketentuan pasal tersebut tidak ada ayat yang mengatur secara tegas tentang kinerja pegawai perangkat desa untuk dijadikan alasan pemberhentian. Hanya ada ayat yang masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut, yaitu ayat “perangkat desa melanggar larangan yang diatur sesuai peraturan perundang-undangan”. Penjelasan lebih lanjut mengenai pelanggaran larangan sebagaimana yang diatur peraturan perundang-undangan, seperti mengenai jenis larangan-larangan juga rujukan dasar hukumnya, dibutuhkan kehati-hatian dalam pengambilan suatu keputusan, sehingga tidak menimbulkan *ultra vires*⁶³ dari keputusan atau saat mengambil keputusan tersebut.

Standar pengambilan keputusan dalam pengelolaan pemerintah pada faktanya harus memperhatikan kenyamanan publik dan keperluan publik, metode yang adil, dan kompetisi yang adil dalam memutuskan sesuatu. Pendapat Dicey tersebut, bila di kaitkan dalam memutuskan pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa, harus melalui kompetisi yang adil kepada seluruh calon pegawai perangkat desa, sehingga tujuan memberikan pelayanan publik yang baik akan tercapai karena setiap calon akan memberikan upaya terbaik untuk terpilih sebagai perangkat desa.

Untuk menjadi perangkat desa, tidak diatur secara rinci mengenai apa saja yang menjadi persyaratan untuk diangkat sebagai Sekretaris Desa. Adanya kekosongan hukum administrasi kepegawaian, sehingga menyebabkan Kepala Desa Sabajaya mengambil keputusan kebijaksanaan, bahwa yang dimaksud dengan tidak memenuhi persyaratan adalah terkait masalah kinerja. Kepala desa sebagai pejabat administrator tertinggi pada pemerintah desa, dituntut untuk menjalankan administrasi dengan prinsip-prinsip yang sesuai dengan interpretasi hukum administrasi, menemukan fakta, dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan administrasi pemerintah desa, kebijakan yang berbeda antara hukum, fakta yang berkaitan dengan diskresi birokrasi, berupa penerbitan keputusan pemberhentian sdr. AK, harus dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya.

Diskresi Kepala Desa Sabajaya tentang pemberlakuan kinerja pada perangkat desa, telah memenuhi kaidah manajemen pengelolaan sumber daya manusia, namun Kepala Desa Sabajaya belum membuat parameter penilaian mengenai kinerja seperti apa yang

dimaksud, sehingga tidak dapat memberikan bukti dipersidangan. Diskresi atas berbagai pilihan dalam menentukan kinerja yang harus dikerjakan oleh perangkat desa, berbagai pilihan tersebut dapat dilakukan dengan mempertimbangkan kebutuhan yang dibutuhkan oleh organisasi pemerintah desa, dan penentuan pilihan saat melakukan diskresi tersebut melalui pengujian personal kepala desa sebagai pengambil keputusan diskresi.

Keterbatasan dalam mengambil kebijakan oleh Kepala Desa Sabajaya, dapat disebabkan karena belum adanya Peraturan Daerah yang khusus mengatur tentang Perangkat Desa, standar yang belum jelas atau rules of law yang spesifik belum mengatur hal tersebut, menjadikan Kepala Desa dalam mengambil keputusan harus mendasarkan pada moralitas dalam kebijakannya, dan keinginan masyarakat adalah hal yang dominan dalam kebijakan tersebut .

Keputusan pemberhentian AK, yang didasarkan pada diskresi Kepala Desa, mengenai penafsiran penilaian kinerja perangkat desa masuk dalam syarat pemberhentian perangkat desa, tidak didasarkan pada peraturan pelaksana Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang perangkat desa. Keputusan pemberhentian tersebut, Kepala Desa sebagaimana pendapat Lowi, sebaiknya didasarkan pada moralitas.

Pemberhentian AK sebagai Sekretaris Desa, yang tidak didasarkan pada penafsiran peraturan pelaksana pengelolaan perangkat desa, merupakan keputusan politik birokrasi pengelolaan administrasi, pada perangkat desa. Keputusan politik birokrasi Kepala Desa Sabajaya memberhentikan AK, merupakan tindakan mencampurkan nilai- nilai (value) kebijakan dengan fakta (administration)⁷³, dilakukan tanpa

memperhatikan asas-asas yang mengatur tindakan diskresi sebagai pembina kepegawaian perangkat desa.

Saat Kepala Desa memutuskan untuk menggunakan diskresi, kepala desa dapat menggunakan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas umum pemerintahan yang baik,⁷⁴ yang menjadi rambu dalam merumuskan keputusan diskresi pemberhentian AK. Salah satu asas tersebut adalah, asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam undang-undang administrasi pemerintah, menjadi acuan pengambilan keputusan diskresi, berikut ini beberapa asas pemerintahan yang baik⁷⁵;

Kepastian hukum, pada Surat Keputusan Kepala Desa tentang pemberhentian AK sebagai sekretaris desa, menurut gugatan AK, tidak memiliki dasar pijakan hukum yang jelas, hal ini dikarenakan, AK merasa sebelum diputuskan diberhentikan sebagai sekretaris desa, tidak ada teguran mengenai kesalahan yang telah diperbuatnya. AK merasa tidak ada pembinaan secara kepegawaian, mengenai perbuatan yang mengakibatkan diberhentikannya AK sebagai perangkat desa. Bila yang menjadi dasar pemberhentian perangkat desa adalah karena kinerja, maka Kepala Desa, harus menetapkan secara transparan, tentang tolok ukur kinerja para perangkat desa. Penetapan kinerja⁷⁷ perangkat desa dilakukan pada tingkat individu para perangkat desa Sabajaya, dan selanjutnya mengarah pada kinerja organisasi pemerintah desa Sabajaya, penetapan kinerja para perangkat desa, dapat dirumuskan dalam suatu peraturan kepala desa, yang berisi target-target, juga berisi capaian, hasil dan manfaat yang

didapatkan pemerintah desa, sebagai bentuk capaian perilaku perangkat desa.

Asas Kemanfaatan. Kepala Desa Sabajaya, saat mengeluarkan surat keputusan pemberhentian Sdr. AK, belum memperhatikan asas kemanfaatan dari keluarnya surat keputusan tersebut. Sdr. AK, merasa kepentingannya secara individu terlanggar oleh keputusan sepihak tersebut, dengan pemutusan hubungan kerja tersebut, Sdr. AK, terhenti pendapatan (gaji) nya sebagai perangkat desa. Secara lebih besar, kepentingan pemerintah desa terhadap masyarakat, juga terganggu, karena pelayanan kepada masyarakat desa menjadi terhambat dengan adanya sengketa tersebut.

Asas Ketidakberpihakan. Kepala Desa Sabajaya, saat mengeluarkan keputusan pemberhentian Sdr. AK, belum mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan, baik pihak yang diangkat maupun pihak yang diberhentikan sebagai akibat keluarnya SK tersebut. Sdr. AK merasa diperlakukan diskriminatif, karena tidak diberikan pembinaan atau teguran-teguran mengenai kesalahan yang telah diperbuatnya, sehingga harus diberhentikan.

Asas Kecermatan. Dalam persidangan kepala desa Sabajaya, tidak dapat membuktikan mengenai absensi tentang ketidak hadirannya Sdr. AK, dalam melaksanakan kewajibannya. Sementara itu Sdr. AK mampu membuktikan bahwa telah masuk bekerja dengan absensi yang diverifikasi oleh pemerintah kecamatan. Ketidakcermatan⁸⁴ dalam menganalisis absensi ketidakhadiran sdr AK, dalam bekerja, sebagai akibat dari informasi yang tidak tepat, sehingga keputusan untuk memberhentikan Sdr. AK pun dinilai tidak cermat. Kecermatan pemerintah desa, dalam mengambil sebuah keputusan, menggambarkan akuntabilitas⁸⁵ keputusan yang telah diambil, sehingga

keputusan tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan. Kepala desa Sabajaya, dalam mengeluarkan keputusan pemberhentian Sdr. AK, dinilai telah melampaui kewenangannya⁸⁶ sebagai kepala desa, sebelum menetapkan keputusan pemberhentian perangkat desa, kepala desa harus berkonsultasi dengan Camat, sebelum keputusan pemberhentian tersebut ditetapkan. Langkah konsultasi yang tidak dilakukan oleh kepala desa tersebut, menjadikan keputusan pemberhentian pada perangkat desa menjadi tidak prosedur, sebagaimana diatur dalam undang-undang desa, tentang kewajiban kepala desa berkonsultasi⁸⁷ terlebih dahulu sebelum SK diterbitkan.

Asas Keterbukaan. Kepala Desa Sabajaya, dalam memberikan informasi mengenai rekrutmen perangkat desa untuk ditempatkan sebagai Sekretaris Desa dengan tujuan mengganti Sekretaris Desa, dinilai Sdr. AK tidak secara terbuka⁸⁸. Terkesan keluarnya surat keputusan pemberhentian Sdr. AK sebagai perangkat desa tidak melalui tahapan-tahapan administrasi prosedur pemberhentian kepegawaian⁸⁹. Sdr AK, tidak mendapat surat pemberitahuan tentang jenis hukuman yang telah dilakukannya, sehingga harus diberhentikan.

Asas Kepentingan umum. Kepala Desa Sabajaya, dalam mengeluarkan surat pemberhentian Sdr. AK, telah mendahulukan kemanfaatan umum⁹⁰, yaitu dengan mengangkat Sekretaris Desa yang baru, akan memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat, namun pengangkatan Sekretaris Desa yang baru tersebut, dilakukan tidak dengan selektif dan terkesan diskriminatif, setidaknya menurut Sdr. AK.

Asas Pelayanan yang baik. Kepala Desa Sabajaya, dalam memutuskan pemberhentian Sdr. AK, telah melupakan penggunaan prosedur yang tepat, dan tidak sesuai standar ketentuan peraturan perundang-undangan⁹¹ yang mengatur tentang manajemen kepegawaian, perangkat desa. Prosedur pemberhentian perangkat desa, bahwa, kepala desa berkonsultasi terlebih dahulu dengan Camat sebelum memberhentikan perangkat desa.

Kesimpulan

Lahirnya suatu keputusan diskresi kepala desa dalam mengangkat dan memberhentikan perangkat desa didasarkan pada kebutuhan yang mendesak demi kelancaran dan keberlangsungan jalannya organisasi pemerintahan desa. Kepala Desa dapat menggunakan asas umum pemerintahan yang baik, sebagai panduan dalam mengeluarkan keputusan diskresi. Untuk menjaga ketercapaian tujuan dari keluarnya diskresi, kepala desa dapat meminta untuk dilakukannya reviu atas keputusan diskresi tersebut. Saat kepala desa meminta persetujuan Camat, tentang pemberhentian perangkat desa, kepala desa dapat meminta untuk dilakukan reviu atas keputusan yang bersumber dari kewenangan diskresi tersebut.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Bandung Nomor:60/G/2019/PTUN-BDG, membatalkan Diskresi Kepala Desa, tentang pemberhentian dan pengangkatan perangkat Desa Sabajaya, karena Kepala Desa Sabajaya tidak dapat membuktikan dasar pemberhentian perangkat desa AK. Keputusan diskresi mengenai alasan kinerja yang tidak mencapai target atas temuan Inspektorat, bukanlah alasan yang tepat, karena Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, pasal yang mengatur mengenai sebab pemberhentian, tidak

mencantumkan alasan karena kinerja, dan alasan diskresi kepala desa tidak berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik.

BIBLIOGRAFI

- Bedner, A. W. (2012). *Shopping forums: Pengadilan Tata Usaha Negara Indonesia [Shopping Forums: Administrative Courts in Indonesia]*.
- Bentham, J. (1781). *An introduction to the principles of morals and legislation*. McMaster University Archive for the History of Economic Thought.
- Cane, J. H., & Neff, J. L. (2011). Predicted fates of ground-nesting bees in soil heated by wildfire: thermal tolerances of life stages and a survey of nesting depths. *Biological Conservation*, 144(11), 2631–2636.
- Ellis-Jones, I. (2019). *Essential administrative law*. Routledge-Cavendish.
- Endicott, T. (2005). *The value of vagueness*. na.
- Farazmand, A. (2009). *Bureaucracy and administration*. CRC press.
- Fischer, F., & Miller, G. J. (2017). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Routledge.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2015). *The public administration theory primer*. Westview Press.
- Hadjon, P. M., & Djatmayati, T. S. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Hartini, S., Kadarsih, S., & Sudrajat, T. (2008). *Hukum kepegawaian di Indonesia: berdasarkan surat Dirjen Dikti nomor: 785/D3/LL/2007 tanggal 28 Agustus 2007 perihal undangan sebagai peserta Lokakarya*

- Pendampingan Penulisan Buku Teks 2007*. Sinar Grafika.
- Hawkins, P., & Shohet, R. (2012). *Supervision in the helping professions*. McGraw-Hill Education (UK).
- Holzer, M., & Yang, K. (2005). Administrative discretion in a turbulent time: An introduction. *Public Administration Quarterly*, 128–139.
- Huda, N. (2015). *Hukum pemerintahan desa: dalam konstitusi Indonesia sejak kemerdekaan hingga era reformasi*. Setara Press.
- Kadish, M. R., & Kadish, S. H. (2012). *Discretion to disobey: A study of lawful departures from legal rules*. Quid Pro Books.
- Keith, M. (2005). *After the cosmopolitan?: Multicultural cities and the future of racism*. Routledge.
- Logeman, J. H. A. (1975). Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif (Judul Asli: Over de Theorie van een Stellig Staats Recht, 1948). *Diterjemahkan Oleh Makkatutu Dan JC Pengkorego*. Jakarta: Ichtiar Baru-Van Huove.
- MacCarthaigh, M. (2011). Managing state-owned enterprises in an age of crisis: an analysis of Irish experience. *Policy Studies*, 32(3), 215–230.
- Mahajan, A. P. (n.d.). *Public Administration: For Civil Services Main Examination by Pearson*. Pearson Education India.
- Muhlizi, A. F. (2012). Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 93–111.
- Muiz, M. (2018). Gerakan Literasi Nasional: Peningkatan Kecintaan Bahasa dan Sastra Indonesia untuk menjadi Bangsa Pembaca. *Aceh: Kemdikbud, Daring Jurnalbba. Kemdikbud. Go. Id > Ceudah > Article Diakses 13 Maret 2020*.
- Nasional, D. P. (2007). *Prosedur Operasi Standar Pendidikan Inklusif*. Jakarta: Diknas.
- Nurhafiani, N. (2020). *Pengaruh Kontribusi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penerangan Jalan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) studi kasus di Kabupaten Pasaman Barat*. Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
- Sossin, L. (2005). From neutrality to compassion: the place of civil service values and legal norms in the exercise of administrative discretion. *University of Toronto Law Journal*, 427–447.
- Sudrajat, T., Kunarti, S., & Hartini, S. (2019). Bridging The Legal Gap Between Open Selection and Internal Selection of State Civil Apparatus Promotion In Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 255(1), 12053.
- Tayeb, S. (2013). Eksistensi Peradilan Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Good Governance. *Jurnal Media Hukum (JMH)*, 1(1), 91–104.

Copyright holder :

Andie Hevriansyah, Anna Erliyana dan Audrey Tangkudung (2021).

First publication right :

Jurnal Syntax Transformation

This article is licensed under:

