

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintahan desa merupakan unit pemerintahan paling dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berperan penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal.¹ Desa diakui sebagai subjek hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai lokal yang diakui oleh negara.² Dalam struktur pemerintahan desa, kepala desa berkedudukan sebagai pimpinan tertinggi yang bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kehidupan sosial kemasyarakatan. Oleh karena itu, kepala desa memegang peranan strategis dalam memastikan terselenggaranya tata kelola pemerintahan desa secara efektif, tertib, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut sistem hukum positif di Indonesia, ketentuan mengenai posisi serta kewenangan kepala desa secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 26 ayat (2) undang-undang tersebut menegaskan bahwa kepala desa memiliki tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan, membina kehidupan kemasyarakatan, serta mendorong pemberdayaan masyarakat desa. Selain menjalankan fungsi-fungsi tersebut, kepala desa juga mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan dan

¹ Pasaribu, N. T. (2023). Tata Kelola Pemerintahan Desa. *Circle Archive*, 1(1).

² Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 atas perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

pemberhentian perangkat desa kepada Bupati/Walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024.

Praktik penyelenggaraan pemerintahan desa, terdapat kondisi di mana kepala desa tidak dapat melaksanakan tugasnya karena halangan sementara, pemberhentian sementara, atau berakhirnya masa jabatan.³ Berdasarkan Pasal 46 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pemerintah daerah berwenang menunjuk Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Desa untuk menjaga kesinambungan dalam pemerintahan desa. Plt Kepala Desa berkedudukan sebagai pejabat sementara yang menjalankan tugas administratif dan operasional.⁴ Namun, keterbatasan status tersebut sering menimbulkan persoalan hukum ketika Plt mengambil keputusan yang berdampak hukum, seperti pemberhentian perangkat desa.⁵

Permasalahan hukum muncul ketika Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Desa menjalankan kewenangan strategis yang secara normatif melekat pada Kepala Desa definitif,⁶ khususnya dalam pemberhentian perangkat desa. Praktik tersebut kerap menimbulkan sengketa hukum akibat perbedaan penafsiran mengenai batas dan

³ Gian Marvin Singal, Tommy M.R. Kumampung, Roosje M.S. Sarapun, “Akibat Hukum Bagi Kepala Desa Yang Tidak Melaksanakan Tugas Dan Kewajibannya Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku”, *Lex Crimen* Vol. X, No. 13 (2021): 155.

⁴ Muhammad Juang Rambe, “The Authority of the Temporary Head of Village in Silangge Village Government System, Dolok District, North Padang Lawas Regency”, *International Journal of Economic, Technology and Social Sciences*, Vol. 2, No. 2, 2022, hlm. 526–527.

⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2019, hlm. 124.

⁶ Raneu Febria Nasruni, Aan Anwar Sihabudin, dan R. Didi Djadjuli, “Kewenangan Penjabat Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Sandingtaman Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis,” artikel ilmiah, Universitas Galuh, Ciamis, hlm. 2587.

ruang lingkup kewenangan Plt Kepala Desa.⁷ Berdasarkan hukum administrasi negara, setiap tindakan Pelaksana Tugas Kepala Desa harus terlebih dahulu diuji berdasarkan sumber kewenangan yang dimilikinya.⁸ Sesuai Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, suatu kewenangan pemerintahan hanya sah apabila bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. Dalam perkara ini, tindakan pemberhentian perangkat desa merupakan tindakan hukum administrasi yang harus memiliki dasar atribusi yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya dasar atribusi tersebut, Pelaksana Tugas Kepala Desa tidak mempunyai kompetensi untuk mengubah status hukum perangkat desa. Kondisi ini menimbulkan ketegangan normatif antara kebutuhan administratif pemerintahan desa dan asas legalitas dalam hukum administrasi negara.⁹

Persoalan kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Desa harus dianalisis berdasarkan sumber kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa kewenangan pemerintahan diperoleh melalui Pasal 12 atribusi, Pasal 13 delegasi, dan/atau Pasal 14 mandat. Dalam konteks penelitian ini, kewenangan atribusi menjadi titik tolak utama untuk menilai apakah kewenangan pemberhentian perangkat desa memang secara langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada Pelaksana

⁷ Dianto dan Jasardi Gunawan, "Konflik Kepentingan dalam Proses Pergantian Antar Waktu Kepala Desa Labangka, Kecamatan Labangka, Kabupaten Sumbawa pada Tahun 2023," *Al Mikraj: Jurnal Studi Islam dan Humaniora* 6, No. 1 (2025): 112.

⁸ Sutan Rais Aminullah Nasution, Agusmidah, dan Amsali Syahputa Sembiring, "Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Mahadi: Indonesia Journal of Law* 1, no. 1 (2022),

⁹ I. Pramudana, "Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas dalam Pemerintahan", *Edu Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 6–7.

Tugas Kepala Desa atau justru hanya melekat pada Kepala Desa definitif. Oleh karena itu, keberadaan Pelaksana Tugas Kepala Desa tidak secara otomatis memperoleh seluruh kewenangan Kepala Desa, melainkan hanya dapat menjalankan kewenangan yang secara tegas diberikan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁰

Permasalahan kewenangan Plt kepala Desa tampak pada kasus pemberhentian perangkat desa di Desa Gunung Gede, Kecamatan Arma Jaya, Kabupaten Bengkulu. Berdasarkan kasus tersebut, Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Desa menerbitkan Surat Keputusan Nomor 03 Tahun 2024 tentang pemberhentian perangkat desa.¹¹ Keputusan tersebut dipersoalkan karena dinilai tanpa memiliki kewenangan dan kemudian berkembang menjadi sengketa hukum administrasi.¹² Kasus tersebut menarik untuk dikaji lebih lanjut karena menunjukkan adanya indikasi potensi penyalahgunaan kewenangan administratif (*abuse of power*) oleh pejabat sementara dalam struktur pemerintahan desa.¹³ Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap tindakan pejabat pemerintahan wajib berlandaskan pada dasar hukum yang sah (*legal basis*)¹⁴ dan dilaksanakan dalam koridor kewenangan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁵ Apabila Plt Kepala

¹⁰ Ibnu Pramudana dan Surya Perdana, "Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014," *EduYustisia* 2, no. 1 (2023).

¹¹ Kepala Desa Gunung Besar, *Memori Banding Perkara Nomor: 4/G/2024/PTUN.BKL* (Bengkulu: Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu, Agustus 2024), hlm. 1.

¹² <https://gerbangdesa.com/kaur-perencanaan-dan-tata-usaha-desa-gunung-besar-dipecat/>, (diakses pada tanggal 13 November 2025).

¹³ <https://portalhukum.id/opini-hukum/batas-waktu-surat-penunjukan-plt-kepala-desa-urgensi-kepastian-hukum-dalam-administrasi-pemerintahan/>, (diakses pada tanggal 13 November 2025).

¹⁴ <https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/peratun/article/view/85>, (diakses pada tanggal 13 November 2025).

¹⁵ Murlinus, "Perlindungan Hukum Atas Terhadap Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)", *Parlementer: Jurnal Studi Hukum dan Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 2, 2024, hlm. 82–83

Desa mengambil keputusan pengangkatan atau pemberhentian perangkat desa tanpa memiliki dasar kewenangan yang jelas, maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang melampaui kewenangan (*detournement de pouvoir*).¹⁶ Kondisi demikian berpotensi memengaruhi keabsahan keputusan administrasi yang diterbitkan serta dapat menimbulkan sengketa tata usaha negara pada kemudian hari.¹⁷

Penelitian ini penting dilakukan untuk menguji dasar atribusi kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Desa dalam pemberhentian perangkat desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pengujian tersebut diperlukan karena belum terdapat pengaturan yang secara eksplisit mengatribusikan kewenangan kepada Pelaksana Tugas Kepala Desa untuk menetapkan keputusan pemberhentian perangkat desa. Kekosongan pengaturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum serta berpotensi melahirkan keputusan administrasi yang cacat kewenangan. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperjelas kedudukan dan kewenangan pejabat sementara dalam perspektif hukum administrasi negara. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan yang menjamin kepastian dan perlindungan hukum.

¹⁶ Danang Maulana Almiansyah, “Kewenangan Pejabat Bupati dalam Mutasi Aparatur Sipil Negara Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor: 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota (Studi Kasus di Bondowoso), Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, 2026.

¹⁷ Saefullah, “Pengangkatan Perangkat Desa yang Tidak Sah dan Implikasinya terhadap Keabsahan Hak Keuangan APBDes: Analisis Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana,” *Binamulia Hukum* 14, no. 2 (2025), hal. 383.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Yuridis Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Desa Dalam Pemberhentian Perangkat Desa Dalam Prespektif Hukum Administrasi (Studi Kasus di Desa Gunung Gede, Kecamatan Arma Jaya, Kabupaten Bengkulu)**”

1.2 Permasalahan

Berpijak pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Desa berwenang memberhentikan Perangkat Desa?
2. Apa akibat hukum keputusan Pelaksana (Plt) Tugas Kepala Desa dalam memberhentikan Perangkat Desa?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Desa dalam pemberhentian Perangkat Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis akibat hukum dari Keputusan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Desa dalam pemberhentian Perangkat Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan berkontribusi dalam pengembangan kajian akademik di bidang hukum pemerintahan desa dan hukum administrasi negara, khususnya dalam memahami konstruksi serta makna kewenangan pejabat pemerintahan yang bersifat sementara, yaitu Pelaksana Tugas, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperkaya wacana keilmuan hukum mengenai pembatasan kewenangan pejabat pemerintahan, penilaian terhadap keabsahan tindakan administrasi negara, serta penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat nyata bagi berbagai pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, khususnya dalam hal pelaksanaan kewenangan Pelaksana Tugas (Plt.) Kepala Desa, yaitu sebagai berikut:

1) Bagi Pemerintahan Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan yang lebih komprehensif bagi aparat pemerintahan desa mengenai batas-batas serta cakupan kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Desa, khususnya dalam menetapkan keputusan administratif yang berimplikasi pada kedudukan hukum perangkat desa. Melalui pemahaman yang lebih jelas tersebut, penyelenggaraan pemerintahan desa diharapkan dapat dilaksanakan secara

tertib, bertanggung jawab, dan sesuai dengan norma serta prinsip yang berlaku dalam hukum administrasi pemerintahan.

2) Bagi Perangkat Desa

Penelitian ini mampu memberikan pemahaman yang lebih pasti dan jelas mengenai aspek kepastian hukum bagi perangkat desa, terutama yang berkaitan dengan pemenuhan hak dan pelaksanaan kewajiban mereka dalam hubungan kerja pada pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, temuan penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi perangkat desa dalam memahami mekanisme hukum pemberhentian perangkat desa, sekaligus sebagai dasar untuk mengetahui dan menempuh upaya hukum yang dapat dilakukan apabila terjadi pemberhentian yang tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3) Bagi Masyarakat Desa

Penelitian ini dapat memberikan dampak tidak langsung bagi masyarakat desa dengan mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang tertib, transparan, dan berlandaskan pada hukum yang berlaku. Dengan adanya kejelasan serta kepastian dalam pelaksanaan kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Desa, diharapkan pelayanan publik di tingkat desa dapat berlangsung secara efektif dan berkesinambungan, tanpa terganggu oleh konflik administratif yang muncul di lingkungan internal pemerintahan desa

1.5 Metode Penelitian

Penelitian merupakan teknik pendekatan dan langkah-langkah yang di gunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan, menganalisis, dan mengolah data atau informasi guna mendapatkan kesimpulan yang sistematis dan metodologis. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa dalam melakukan penelitian ilmu hukum, peneliti dapat memanfaatkan sejumlah pendekatan metodologis, yang meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁸ Penelitian ini memakai pendekatan 2 yaitu; pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif,¹⁹ yaitu pendekatan yang menelaah peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, serta doktrin-doktrin yang relevan dengan permasalahan yang dikaji.

1) Pendekatan Peraturan-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan melaahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek kajian. *Statute approach* digunakan untuk menelaah hukum positif yang berlaku, termasuk norma,

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cet. 21 (Jakarta: Prenada Media, 2025), hlm. 133.

¹⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Sinar Grafika, 2019).

asas hukum, dan ketentuan yang mengatur kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Desa serta prosedur pemberhentian perangkat desa. Dengan pendekatan ini, peneliti dapat mengidentifikasi dasar hukum normatif yang relevan sekaligus melakukan penilaian terhadap keterpaduan dan kesesuaiannya secara sistematis.²⁰

2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual merupakan jenis penelitian yang didasarkan pada pandangan, doktrin, konsep, dan asas-asas hukum yang berkembang dalam kajian ilmu hukum. Pendekatan ini dimanfaatkan untuk memahami serta menguraikan konsep-konsep pokok yang menjadi dasar teoritis penelitian, antara lain kewenangan pejabat, keabsahan perbuatan administrasi, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada penerapannya, penulis menelaah berbagai konsep hukum yang relevan melalui kajian literatur, doktrin, dan pandangan para pakar hukum.²¹

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau yang dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*). Pendekatan penelitian ini memandang hukum sebagai seperangkat norma, asas, dan kaidah yang berlaku dan mengikat dalam kehidupan bermasyarakat, bukan sebagai fakta empiris atau perilaku sosial. Dengan demikian, fokus utama penelitian hukum normatif terletak pada pengkajian terhadap aturan

²⁰ Muhaimin, “*Metode Penelitian Hukum*” (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 17.

²¹ Titik Triwulan Tutik, “*Mengupas Implementasi Penelitian Dogmatik Pada Studi Di Fakultas Syariah dan Hukum*,” UIN Sunan Ampel Surabaya, Kolom Akademik, 17 Juni 2025.

hukum yang tertulis serta doktrin hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Menurut Hendra Sudrajat, dkk (2025) dalam bukunya yang berjudul “Metode Penelitian Hukum (Konsepsi dan Implementasi) dijelaskan bahwa penelitian doktrinal bertujuan untuk menelaah, menafsirkan, serta mengkritisi norma hukum guna menilai konsistensi, keabsahan, dan hoherensi dalam system hukum yang berlaku.²² Penelitian ini bertujuan untuk menemukan kebenaran yang bersifat koherensif, yaitu kesesuaian antara norma hukum dengan prinsip-prinsip hukum, serta menjawab isu hukum yang menjadi objek kajian.

1.5.3 Bahan Hukum

Data yang disajikan diperoleh dari sumber-sumber data, yang meliputi

1. Bahan Hukum Primer, meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa.
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

²² Hendra Sudrajat, dkk, “Metode Penelitian Hukum (Konsepsi dan Implementasi”, (Padang: Get Press Indonesia, 2025), hlm. 59-60.

5) Surat Keputusan Pelaksana Tugas Kepala Desa Gunung Gede

2. Bahan Hukum Sekunder, meliputi:

- 1) Buku-buku hukum tentang hukum administrasi negara dan hukum pemerintahan desa.
- 2) Artikel jurnal ilmiah yang relevan dengan kewenangan pejabat pemerintahan, keputusan tata usaha negara, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- 3) Hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pemerintahan desa dan kewenangan kepala desa atau pelaksana tugas kepala desa.
- 4) Pendapat dan doktrin para ahli hukum yang relevan dengan objek penelitian.

3. Bahan Hukum Tersier, Meliputi:

- 1) Kamus Hukum.
- 2) Ensiklopedia Hukum dan Ensiklopedia Umum.
- 3) Database Hukum dan Jurnal Online.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara terencana melalui metode studi kepustakaan (*library research*), dengan cara menelusuri dan mengkaji berbagai literatur hukum yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan hukum yang digunakan mencakup peraturan perundang-undangan, buku-buku referensi hukum, jurnal ilmiah, artikel akademik, serta sumber digital lain yang relevan dengan permasalahan batas kewenangan Plt Kepala Desa.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif normatif dengan mengolah serta menafsirkan berbagai sumber hukum untuk menjawab rumusan masalah. Proses analisis meliputi pengumpulan dan pengelompokan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier terkait isu kewenangan Plt Kepala Desa dalam pemberhentian Perangkat Desa. Penafsiran terhadap norma hukum tersebut dilakukan melalui penerapan metode penafsiran gramatikal, sehingga diperoleh kesimpulan hukum yang logis, objektif, serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

