

**SKRIPSI**

**PROSEDUR PEMBERIAN IZIN PEGAWAI NEGERI SIPIL  
MENJADI CALON ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN  
DESA**

***PROCEDURE GRANTING PERMIT CIVIL CERVANT BECOME  
CANDIDATE MEMBER VILLAGE CONSULTATIVE AGENCY***



Oleh :

**SITI MARWAH HASARUDDIN**

NIM. B021191051

**PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

## **HALAMAN JUDUL**

# **PROSEDUR PEMBERIAN IZIN PEGAWAI NEGERI SIPIL MENJADI CALON ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Pada  
Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Disusun dan diajukan oleh :

**SITI MARWAH HASARUDDIN**

NIM. B021191051

**PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

## LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

### PROSEDUR PEMBERIAN IZIN PEGAWAI NEGERI SIPIL MENJADI CALON ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA

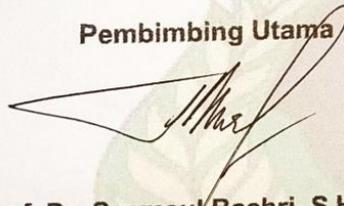
Disusun dan diajukan oleh:

**SITI MARWAH HASARUDDIN**  
B021191051

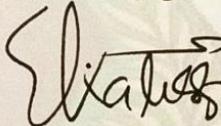
Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk  
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Jumat, tanggal 18 Agustus 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

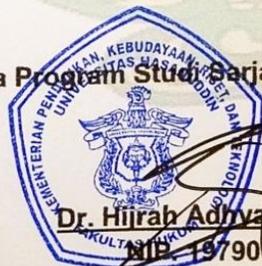
Pembimbing Utama

  
Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.  
NIP. 19540420 198103 1 003

Pembimbing Pendamping

  
Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.  
NIP. 19820513 200912 2 001

Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara



  
Dr. Hijrah Adhianti Mirzana, S.H., M.H.  
NIP. 19790626 200812 2 002

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

### PROSEDUR PEMBERIAN IZIN PEGAWAI NEGERI SIPIL MENJADI CALON ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA

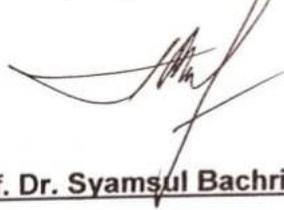
Diajukan dan disusun oleh :

**SITI MARWAH HASARUDDIN**

NIM. B021191051

Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI  
Pada Tanggal 18 Agustus 2023

**Pembimbing Utama**



Prof. Dr. Syamsul Bachri S.H., M.S.

NIP. 195404201981031003

**Pembimbing Pendamping**



Eka Merdekawati Djafar S.H., M.H.

NIP. 198205132009122001

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

---

### PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: SITI MARWAH HASARUDDIN
N I M	: B021191051
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: PROSEDUR PEMBERIAN IZIN PEGAWAI NEGERI SIPIL MENJADI CALON ANGGOTA BPD

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2023

  
Dekan  
Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19730231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Siti Marwah Hasaruddin

N I M : B021191051

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

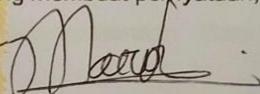
Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul **PROSEDUR PEMBERIAN IZIN PNS MENJADI CALON ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan menteri pendidikan nasional republik indonesia nomor 17 tahun 2010 dan peraturan perundang-undangan

Makassar, 18 Agustus 2023

Yang membuat pernyataan,



  
Siti Marwah Hasaruddin  
NIM. B021191051

## ABSTRAK

**SITI MARWAH HASARUDDIN (B021191051)** dengan Judul *“Prosedur Pemberian Izin Pegawai Negeri Sipil Menjadi Calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa”*. (Di bawah bimbingan **Syamsul Bachri** sebagai Pembimbing I dan **Eka Merdekawati Djafar** Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui prosedur pemberian izin Pegawai Negeri Sipil menjadi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dan untuk mengetahui akibat terhadap pemberian izin Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris, dengan teknik pengumpulan data melalui penelitian lapangan dan kepustakaan. Data dilengkapi dengan data primer dan data sekunder yakni data kepustakaan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian dilakukan di Desa Waitii dan di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Wakatobi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan di tingkat nasional maupun daerah yang melarang seorang Pegawai Negeri Sipil untuk mencalonkan diri sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa. Setiap orang yang telah memenuhi kriteria terkait keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa sesuai yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan tentang Badan Permusyawaratan Desa berhak menjadi calon anggota badan permusyawaratan desa. Seorang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota badan permusyawaratan desa dinilai memiliki kelebihan dalam hal administratif dan manajemen. Namun, seorang pegawai negeri sipil yang menjadi anggota badan permusyawaratan desa dikhawatirkan tidak dapat melakukan pekerjaan dengan maksimal karena fokus yang harus terbagi dalam satu waktu yang sama.

**Kata Kunci:** Pegawai Negeri Sipil, Badan Permusyawaratan Desa, Administrasi Negara.

## ABSTRACT

**SITI MARWAH HASARUDDIN (B021191051) dengan Judul “Prosedur Pemberian Izin Pegawai Negeri Sipil Menjadi Calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa”. Under the supervision of Syamsul Bachri as Main Supervisor and Eka Merdekawati Djafar as Co-Supervisor.**

*This study aims to determine the procedure for granting civil servant permits to become members of the Village Consultative Council and to find out the consequences of granted civil servant permission to become members of the Village Consultative Council.*

*This study uses empirical legal research methods, with data collection techniques through field research and literature. The data is equipment by primary and secondary data, namely legal literature data consisting of primary and secondary legal materials. The study was conducting in Waitii Village and at the Regional Secretariat Office of Wakatobi Regency.*

*The results of the study show that there are no laws and regulations at the national or regional level that prohibit civil servants from running for office as members of village consultative committe. Everyone who meets the criteria is obligeted to include a village consultative committe according to the laws and regulations concerning village consultative committe. A civil servant who becomes a member of a deliberative committe is considering to have advantages in terms of administration and management. However, a civil servant has a member of the village consultative committe in question cannot do the job optimally because the focus must be dividing at the same time.*

*Keywords: Civil Servant, Village Consultative Agency, State Administration.*

## KATA PENGANTAR

***Bismillahirrahmanirahim***

***Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatu***

**Alhamdulillah**

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT. atas berkat rahmat dan karunia-nya sehingga Penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul "***Prosedur Pemberian Izin Pegawai Negeri Sipil Menjadi Calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa***" sebagai salah satu syarat untuk mencapai Gelar Sarjana pada Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara. Shalawat serta salam tidak lupa kita panjatkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW dan keluarganya, sebab ia telah membawa umatnya dari alam yang gelap gulita ke alam yang terang benderang seperti sekarang ini.

Pada kesempatan inilah, izinkan penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam dalam proses penyusunan skripsi ini. Ucapan terima kasih terkhusus kepada kedua orang tua tercinta dan tersayang penulis Bapak **Hasaruddin** dan Mama **Sitti Ani**, Orang Tua hebat dan cinta pertama penulis. Terima kasih telah lahir di dunia ini dan berjuang keras, penulis menyadari bahwa penulis tidak mampu berada sampai di titik ini jika tanpa restu, dukungan, dan do'a serta kasih kasih sayang yang tulus diberikan kepada penulis. Sungguh, tidak ada yang dapat penulis balaskan selain mengulang-ulangi ucapan terima kasih yang sebanyak-banyaknya atas segala jasa-jasa, perhatian dan kasih sayang yang diberikan selama ini. Semoga Allah SWT selalu memberi kesehatan dan perlindungan-Nya kepada mama dan bapak, Aamiin. Kepada kakak Penulis **Serda PDK Muhammad Syawal Hasaruddin, S.Kom.** yang tidak kalah penting dalam perjalanan hidup penulis, terima kasih banyak untuk tidak pernah lelah memberi perhatian, selalu memotivasi, dan mendoakan penulis hingga berhasil ditahap ini. Kepada adik-adik penulis **Muhammad Mulya Hasaruddin** dan **Mega Suci Hasaruddin** terima kasih banyak atas semangat dan do'a yang telah diberikan kepada penulis.

Pada kesempatan ini juga dengan kerendahan hati penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Ibu **Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni, dan Ibu **Dr. Ratnawati, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan Aset, Riset, dan Inovasi.
3. Bapak **Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping yang telah memberikan arahan dan masukan selama penyusunan skripsi ini.
4. Kepada Ibu **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.** selaku Penguji I dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Penguji II yang telah memberikan saran dan kritik dalam penulisan skripsi ini.
5. Kepada Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara Ibu **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H** yang telah membimbing, mengarahkan, dan memberikan banyak ilmu kepada kami.
6. Kepada Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan arahan, ilmu dan nasihat selama proses perkuliahan.
7. Kepada Civitas di Gedung Rektorat dan Civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan yang baik terkait administrasi.
8. Kepada seluruh Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantu dan arahannya selama penulis berkuliah.
9. Kepada Bupati Kabupaten Wakatobi dan Kepala Bagian Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Wakatobi beserta staf atas waktu, tenaga, dan kerjasama yang telah diberikan pada saat penulis melakukan penelitian.
10. Kepada Bapak **Moh. Syarief, S.STP., M.Si.** selaku Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kota Makassar dan seluruh

staf yang telah sabar membimbing kami selama melakukan proses magang Prodi HAN angkatan 2019.

11. Kepada Teman-teman magang di Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kota Makassar yakni Suci, Sri, Tami, Tiara, Farhan, dan Dayat karena telah melakukan kerja sama yang baik selama proses magang berlangsung.
12. Kepada Teman-teman KKN Gelombang 108 Universitas Hasanuddin terkhusus Posko Takalar 12 Desa Bontokanang yakni Fsrina, Lili, Dila, Fitrah, Afif dan Arif yang telah kebersamai dan saling bekerja sama selama kurang lebih 2 bulan.
13. Untuk teman-teman seperjuangan angkatan 2019 FH-UH ADAGIUM. **Satu Suara Satu Gerak.**
14. Kepada teman-teman seperjuangan Prodi Hukum Administrasi Negara angkatan 2019 yang telah meluangkan waktu, tenaga, pikiran, dan saling memberikan semangat yang tak sempat penulis sebutkan satu persatu.
15. Kepada Keluarga Besar FORMAHAN FH-UH yang telah menjadi tempat bertukar pendapat dan berkeluh kesah selama berkuliah sehingga penulis memperoleh banyak pengalaman dan pembelajaran yang sangat berharga untuk kedepannya. **Saya Han Saya Bangga.**
16. Terakhir, terima kasih untuk diri saya sendiri karena sudah berusaha kuat, sabar dan mampu berjuang hingga di tahap ini. Mampu mengendalikan diri dari berbagai tekanan batin dan mental. Terima kasih sudah mau berdamai dengan keadaan dan tetap semangat untuk menyelesaikan apa yang telah dimulai sejak 2019. ***I'm proud of you.***

***Wassalamualaikum Warohmatullahi Wabarokatu.***

Makassar, 18 Agustus 2023

Penulis,

Siti Marwah Hasaruddin

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Keaslian Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>16</b>
A. Pegawai Negeri Sipil (PNS).....	16
1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil .....	16
2. Hak-Hak Dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil .....	20
3. Larangan Pegawai Negeri Sipil .....	23
B. Badan Permusyawaratan Desa (BPD).....	24
1. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa.....	24
2. Persyaratan Calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa .....	29

3.	Larangan Anggota Badan Permusyawaratan Desa .....	31
C.	Perizinan .....	31
1.	Pengertian Perizinan .....	32
2.	Unsur-unsur Perizinan .....	35
3.	Fungsi Dan Tujuan Perizinan .....	41
D.	Akibat Hukum.....	42
E.	Kerangka Pikir.....	47
F.	Definisi Operasional.....	48
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN.....</b>	<b>51</b>
A.	Lokasi Penelitian.....	51
B.	Populasi Dan Sampel .....	51
C.	Jenis Dan Sumber Data.....	52
D.	Teknik Pengumpulan Data .....	52
E.	Analisis Data .....	53
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>54</b>
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	54
B.	Prosedur Pemberian Izin Pegawai Negeri Sipil Menjadi Calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa.....	56
C.	Akibat Terhadap Pemberian Izin Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Badan Permusyawaratan Desa.....	67
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>79</b>
A.	Kesimpulan .....	79
B.	Saran.....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>		<b>82</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam pemerintahan Indonesia, kedudukan dan peran Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab PNS merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. PNS diberi tugas melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan serta tugas pembangunan tertentu. PNS juga dalam urusan pemerintahan menyelenggarakan fungsi umum pemerintahan seperti kelembagaan, pendayagunaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.<sup>1</sup>

Disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dianggap sebagai tolak ukur dalam tahap reformasi birokrasi di Indonesia.<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada

---

<sup>1</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>2</sup> *Ibid.*,

instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Dalam Bab I Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dijelaskan pengertian tentang pengertian PNS pusat dan PNS daerah, yaitu dalam Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) berbunyi :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Kejaksaan Agung, Kesekretariatan Lembaga Kepresidenan, Kantor Menteri Negara Koordinator, Kantor Menteri Negara, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Badan Narkotika Nasional, Kesekretariatan Lembaga lain yang dipimpin oleh Pejabat struktural eselon I dan bukan merupakan bagian dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang

gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi atau Kabupaten atau Kota.

2. Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota atau dipekerjakan di luar instansi induknya.<sup>3</sup>

Para PNS mempunyai hak dan kewajiban yang harus ditaati dan dilaksanakan. Karena salah satu permasalahan dalam pemerintahan yang sampai saat ini belum dapat terselesaikan adalah terkait rangkap jabatan baik ditingkat pemerintahan pusat maupun ditingkat pemerintahan daerah kabupaten/desa.<sup>4</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap (PP No.47 Tahun 2005), dijelaskan dalam Pasal 2 :<sup>5</sup>

- (1) Pegawai negeri sipil dilarang menduduki jabatan rangkap
- (2) Ketentuan pelarangan menduduki jabatan rangkap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi pegawai negeri sipil yang diangkat dan ditugaskan dalam jabatan:
  - a. Jaksa, merangkap jabatan struktural di lingkungan kejaksaan yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan bidang penuntutan atau dapat diberi tugas penuntutan;
  - b. Peneliti, merangkap jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintah yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan bidang penelitian; dan

---

<sup>3</sup> Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

<sup>4</sup> Krisna Widya Wicaksono, *Administrasi Dan Birokrasi Pemerintah*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011, Hlm.7.

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap.

- c. Perancang, merangkap jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintah yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan bidang peraturan perundang-undangan.
- (3) Jabatan struktural yang dirangkap oleh pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden;

Karena banyaknya pemangku jabatan pemerintahan yang menduduki jabatan publik memegang dua jabatan sekaligus menunjukkan bahwa pemahaman akan tata pemerintahan dan hukum administrasi negara sangatlah rendah. Ketidaksinkronan antara pelaksanaan aturan tertinggi dan aturan di desa yang menimbulkan peraturan yang saling tumpang tindih atau tidak memberikan kepastian hukum. Suatu ketika undang-undang akan berlaku didasarkan pada asa-asa yaitu, "*lex posteriori derogate lex priori*" artinya undang-undang yang lebih tinggi derajatnya membatalkan undang-undang yang mempunyai derajat yang lebih rendah ataupun "*lex specialis derogat legi generalis*" artinya undang-undang khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.<sup>6</sup>

Menurut Miftah Thoha, tindakan rangkap jabatan selain kurang patut dan juga tidak etis, rangkap jabatan itu akan menimbulkan berbuat menyimpang atau mencampurkan konflik kepentingan, seperti layaknya bercampurnya antara hak dan batil. Berdasarkan hal ini, masih banyak menimbulkan *pro* dan *kontra* di tengah-tengah

---

<sup>6</sup> Ishaq, 2019, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, Depok: Rajawali Pers. Hal.38

masyarakat.<sup>7</sup> Banyak pihak yang mengatakan bahwa rangkap jabatan merupakan sesuatu yang salah karena berpotensi menimbulkan konflik kepentingan serta menimbulkan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan menyalahi prosedur hukum (terutama dikaitkan dengan undang-undang pelayanan publik).<sup>8</sup>

Untuk saat ini PNS disoroti terkait banyaknya ditemukan PNS yang menjabat sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) dalam Pasal 1 angka 4: Badan Permusyawaratan Desa (BPD), adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (PERMENDAGRI No.110 tahun 2016) Pasal 31 dan Pasal 32 diuraikan tentang BPD mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
  - b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;
- dan

---

<sup>7</sup> May Lim Charity, 2016, "Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Irony Practices Of The Double Duty In The Indonesian State System)," *Jurnal Legislasi Indonesia Vol.13, No. 01*. Hlm. 5.

<sup>8</sup> Rizki Firmansyah, 2018, "*Tinjauan Yuridis Pengaturan Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Atau Dewan Pengawas Di BUMN*", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Hlm. 14.

c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Sedangkan BPD mempunyai tugas:

- a. menggali aspirasi masyarakat;
- b. menampung aspirasi masyarakat;
- c. mengelola aspirasi masyarakat;
- d. menyalurkan aspirasi masyarakat;
- e. menyelenggarakan musyawarah BPD;
- f. menyelenggarakan musyawarah Desa;
- g. membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
- h. menyelenggarakan musyawarah Desa khusus untuk pemilihan Kepala Desa antarwaktu;
- i. membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- j. melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa;
- k. melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- l. menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya; dan
- m. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai contoh, yaitu PNS berstatus Kepala Sekolah Negeri Lalar Liang merangkap jabatan sebagai ketua BPD Desa Labuan Lalar dan juga guru (PNS) di Sekolah Negeri Labuan Lalar merangkap jabatan sebagai anggota BPD di desa Labuan Lalar kecamatan Taliwang kabupaten Sumbawa Barat.<sup>9</sup> Selanjutnya kasus PNS yang merangkap jabatan juga terjadi pada Desa Lubuk Kemang, Kecamatan Rawas Ulu, Kabupaten Muratara. Maraknya kasus

---

<sup>9</sup> Chandra Edi, "Kepala Sekolah Rangkap Jabatan Menjadi Ketua BPD Perlu Di Pertanyakan", <https://www.postkotantb.com/2017/11/kepala-sekolah-rangkap-jabatan-menjadi.html> Diakses pada tanggal 6 Juni 2023 pukul 23.41.

<sup>12</sup> Zulkarnain, <https://sumeks.co/warga-mulai-pertanyakan-pns-rangkap-jabatan/> diakses pada tanggal 6 Juni 2023 pukul 23.59.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) rangkap jabatan menjadi sorotan tersendiri bagi masyarakat. Hal itu terungkap setelah aksi mahasiswa yang mempertanyakan tumpeng tindh perda 2017 dengan perbub 2019, terkait pemilihan anggota BPD di Muratara.<sup>10</sup>

Di Kabupaten Wakatobi, penulis melakukan pra-penelitian, hasilnya ditemukan di Desa Waitii, Kecamatan Tomia, Kabupaten Wakatobi, Provinsi Sulawesi Tenggara. Pegawai Negeri Sipil guru berstatus kepala sekolah yang merangkap sebagai anggota BPD dan ketua BPD merupakan seorang PNS yang bersatus guru di SDN Waitii. Dalam melaksanakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa maka ditetapkan Peraturan Bupati Wakatobi Nomor 10 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa dengan tujuan agar memberikan kepastian hukum terhadap keanggotaan BPD.

Selanjutnya, penulis juga melakukan konfirmasi kepada Koordinator Kecamatan (Korcam) Pendamping Desa Wangi-Wangi, beliau mengatakan *“ada ASN/PNS Guru dua orang yang menjadi anggota BPD di Desa Waitii. selanjutnya juga menuturkan “PNS yang rangkap jabatan ini imbasnya pada kinerjanya akan kurang fokus dan memicu ketidak profesionalitasan dalam menjalankan dua jabatan*

---

*sekaligus*".<sup>11</sup> Hal ini dapat menghambat kinerja yang semestinya fokus di satu bidang menjadi dua bidang sehingga tidak maksimal melaksanakan kinerja yang sudah di tetapkan tersebut dan dapat mengabaikan tugas dan fungsinya serta disiplinnya sebagai guru ataupun ketua atau anggota BPD jika ada kegiatan di waktu yang bersamaan.

Mengetahui hal tersebut menarik perhatian penulis untuk mengkaji terkait bagaimana prosedur izin pencalonan Pegawai Negeri Sipil sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa di desa Waitii Kabupaten Wakatobi.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana prosedur pemberian izin PNS menjadi calon anggota BPD ?
2. Bagaimana akibat terhadap pemberian izin PNS menjadi anggota BPD ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui prosedur pemberian izin PNS menjadi calon anggota BPD.

---

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan La Ode Aydin S.H., Koordinator Kecamatan (Korcam) Pendamping Desa Wangi-Wangi pada tanggal 28 Maret 2023.

2. Untuk mengetahui akibat terhadap pemberian izin PNS menjadi anggota BPD.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan sebagai referensi bagi pembaca terutama dibidang Hukum Administrasi Negara tentang prosedur pemberian izin pegawai negeri sipil menjadi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa serta menambah wawasan mengenai akibat terhadap pemberian izin PNS menjadi anggota BPD.

##### **2. Manfaat Praktis**

Dari hasil penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan informasi dan pedoman khususnya bagi akademisi dalam melakukan penelitian dan pengkajian lebih mendalam mengenai prosedur pemberian izin pegawai negeri sipil menjadi calon anggota BPD serta serta menambah referensi tentang akibat terhadap pemberian izin PNS menjadi anggota BPD.

## **E. Keaslian Penelitian**

Pada dasarnya, setiap penelitian memiliki perbedaan mendasar pada beberapa penelitian yang mungkin memiliki objek penelitian yang sama. Maka, dalam penelitian harus memiliki kebaruan dalam mengkaji isu hukum dan menelaah penelitian-penelitian sebelumnya yang memiliki kesaamaan atau relevansi dengan judul penelitian yang akan dilakukan.

1. Skripsi yang ditulis oleh Dudas Misbahudin pada Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin pada tahun 2021 dengan judul “Tinjauan Hukum Positif Terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) Sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Studi Kasus Di Desa Sukamukti Kec. Bojongmangu Kab. Bekasi)”. Penelitian ini mengkaji bagaimana Tinjauan Hukum Positif terhadap pegawai Negeri Sipil yang mempunyai dua jabatan sebagai ketua Badan Permusyawaratan Desa di Desa Sukamukti yang jika dilihat dari tujuan penelitiannya yaitu untuk mengetahui tinjauan hukum positif tentang pelaksanaan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Sukamukti Kecamatan Bojongmangu Kabupaten Bekasi

serta mengetahui pengawasan dan sanksi pegawai negeri sipil (PNS) sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Adapun hasil dari Penelitian tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak diatur secara tegas oleh undang-undang maupun peraturan pemerintah dan peraturan daerah sehingga membuat Pegawai Negeri Sipil memiliki hak dan keleluasaan untuk menduduki jabatan struktural dalam perangkat desa maupun badan permusyawaratan desa dan hal ini dapat menimbulkan praktik KKN dan tidak netral menyerap dan mengapresiasi aspirasi masyarakat.

2. Jurnal Dinamika Hukum Volume 12, Nomor 3 yang ditulis oleh Angga Prastyo pada Tahun 2021, dengan judul “Dwi Fungsi Aparatur Sipil Negara Menjabat Badan Permusyawaratan Desa Ditinjau Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Kasus Di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali)” yang mengkaji bagaimana aturan Dwi Fungsi ASN terpilih menjadi anggota BPD menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN.

Serta mengkaji konsekuensi bagi ASN menjadi anggota BPD dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenang, studi kasus di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali. Adapun dari hasil penelitian tersebut adalah Dwi Fungsi ASN terpilih menjadi anggota BPD menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dan PERMENDAGRI Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) serta PERDA Kabupaten Boyolali Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tidak ada pasal dan atau klausa yang melarang anggota ASN terpilih menjadi BPD dan disinilah dikatakan terjadi kekosongan hukum dan tidak ada efektifitas hukum sehingga sangat memungkinkan ketidakseimbangan peran dan terjadi sebuah pelanggaran.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dimaksud diatas memiliki perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Dalam hal ini peneliti lebih fokus mengkaji terkait bagaimana prosedur pemberian izin pegawai negeri sipil menjadi calon anggota BPD serta bagaimana akibat terhadap pemberian izin PNS menjadi anggota BPD.

### **Matriks Keaslian Penelitian Skripsi**

Nama Penulis	:	Dudus Misbahudin
Judul Tulisan	:	“Tinjauan Hukum Positif Terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) Sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Studi Kasus Di Desa Sukamukti Kec. Bojongmangu Kab. Bekasi)”
Kategori	:	Skripsi
Tahun	:	2021
Perguruan Tinggi	:	Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin
<b>Uraian Penelitian Terdahulu</b>		<b>Rencana Penelitian</b>
<b>Isu dan permasalahan:</b> Penelitian ini mengkaji tentang bagaimana Tinjauan Hukum Positif terhadap pegawai Negeri Sipil yang mempunyai dua jabatan sebagai ketua Badan Permusyawaratan Desa di Desa Sukamukti dan Bagaimana Pengawasan dan Sanksi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa ( BPD )		<b>Isu dan permasalahan:</b> Dalam hal ini penulis lebih fokus mengkaji terkait bagaimana prosedur pemberian izin pegawai negeri sipil menjadi calon anggota BPD serta bagaimana akibat hukum terhadap pemberian izin PNS menjadi anggota BPD.
Metode penelitian: Hukum Normatif-Empiris		Metode penelitian : Hukum Empiris
Hasilnya adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai ketua Badan Permusyawaratan Desa		

<p>(BPD) tidak diatur secara tegas oleh undang-undang maupun peraturan pemerintah dan peraturan daerah sehingga membuat Pegawai Negeri Sipil memiliki hak dan keleluasaan untuk menduduki jabatan struktural dalam perangkat desa maupun badan permusyawaratan desa dan hal ini dapat menimbulkan praktik KKN dan tidak netral menyerap dan mengapresiasi aspirasi masyarakat.</p>	
--	--

Nama Penulis	:	Angga Prastyo
Judul Tulisan	:	"Dwi Fungsi Aparatur Sipil Negara Menjabat Badan Permusyawaratan Desa Ditinjau Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Kasus Di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali)"
Kategori	:	Jurnal
Tahun	:	2021
Perguruan Tinggi	:	Universitas Slamet Riyadi Surakarta
<b>Uraian Penelitian Terdahulu</b>	<b>Rencana Penelitian</b>	

<p>Isu dan permasalahan:</p> <p>Penelitian ini mengkaji tentang mengkaji bagaimana aturan Dwi Fungsi ASN terpilih menjadi anggota BPD menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Serta mengkaji konsekuensi bagi ASN menjadi anggota BPD dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenang.</p>	<p>Isu dan permasalahan:</p> <p>Dalam hal ini penulis lebih fokus mengkaji terkait bagaimana prosedur pemberian izin pegawai negeri sipil menjadi calon anggota BPD serta bagaimana akibat hukum terhadap pemberian izin PNS menjadi anggota BPD.</p>
<p>Metode penelitian:</p> <p>Yuridis Normatif</p>	<p>Metode penelitian :</p> <p>Hukum Empiris</p>
<p>Hasilnya penelitian ini adalah tidak ada pasal dan atau klausa yang melarang anggota ASN terpilih menjadi BPD dan disinilah dikatakan terjadi kekosongan hukum dan tidak ada efektifitas hukum sehingga sangat memungkinkan ketidakseimbangan peran dan terjadi sebuah pelanggaran.</p>	

## B AB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

##### 1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah suatu profesi di lingkup birokrasi yang tujuannya menjadi pelayan masyarakat.<sup>12</sup> Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sbagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintahan, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.<sup>13</sup> Di samping itu manajemen menitikberatkan kepada kepegawaian negara dengan istilah “profesi pegawai” yang bekerja di pemerintahan yang melaksanakan “*Publik Civil Servant Service*”.<sup>14</sup> Dengan kata lain, PNS diistilahkan dengan sebutan pelayan publik yang pada intinya mempunyai tugas utama melayani kepentingan publik atau rakyat.

---

<sup>12</sup> Rizki Firmansyah, *Op.Cit*, Hlm. 27.

<sup>13</sup> Sri Hartini, *et.al.*, 2010, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 31-32.

<sup>14</sup> Miftah Thoha, 2015, *Konsep Perubahan Undang-Undang Kepegawaian, Kantor Kota Sukabumi Management Kepegawaian Universitas Gadjah Mada*, Sukabumikota.Kemenag.Go.Id. File Document.Ppt. <https://slideplayer.info/slide/1991906/>

Menurut UU ASN, Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup>

Kemudian Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan pegawai negeri dalam hal ini meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan atau bada hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan huku lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.<sup>16</sup>

Pengertian Pegawai menurut **Mahfud M.D**, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensi (perluasan pengertian).<sup>17</sup>

1. Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang tentang pegawai negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan hukum

---

<sup>15</sup> Bunyi Pasal 1 angka (2) Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>16</sup> Faisal Abdullah, 2011, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta: Rangkap Education, Hlm. 2.

<sup>17</sup> Sri Hartini, 2012, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.12

(administrasi), sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenal kedudukan pegawai negeri.

2. Pengertian ekstensi. Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada : 1. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 415-437 KUHP, 2. Ketentuan Pasal 92 KUHP, 3. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta.

Selanjutnya, tentang Pegawai Negeri juga di kemukakan oleh **Kranenburg-Vegting** yang mengatakan bahwa untuk dapat membedakan Pegawai Negeri dengan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam suatu dinas publik Pegawai Negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk mereka yang memangku suatu jabatan mewakili (*vertegenwoordigende functie*) seperti seorang anggota parlemen, seorang Menteri, seorang Presiden dan sebagainya.<sup>18</sup>

Selain pendapat dari Kranenburg-Vegting, pengertian Pegawai Negeri juga di kemukakan oleh **H. Nainggolan** yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana

---

peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat, berhubung dengan itu Pegawai Negeri Sipil berkewajiban untuk memberikan contoh yang baik dalam menaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>19</sup>

Berdasarkan pengertian pegawai negeri dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pokok-pokok kepegawaian, dapat dilihat adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi dari seseorang untuk dapat diangkat sebagai pegawai negeri, yaitu sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai persyaratan tentang syarat-syarat seseorang dapat diangkat menjadi pegawai negeri di atur dalam PP No. 11 tahun 2002 tentang perubahan atas PP No. 89 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri sipil, yang menentukan persyaratannya sebagai berikut:
  - 1) Warga Negara Indonesia;
  - 2) Berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun;
  - 3) Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
  - 4) Tidak pernah diberhentikan dengan hormat, tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai

---

<sup>19</sup> *Ibid.*,

<sup>20</sup> Faisal Abdullah, *Op.Cit*, Hlm. 4.

Pegawai Negeri Sipil atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta.

- 5) Tidak berkedudukan sebagai calon/ Pegawai Negeri;
  - 6) Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan.
  - 7) Berkelakuan baik;
  - 8) Sehat jasmani dan rohani;
  - 9) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah; dan
  - 10) Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.
- b. Diangkat oleh pejabat berwenang  
Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya; dan
- d. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

## 2. Hak-Hak Dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Pada hakekatnya bahwa antara pegawai negeri dengan masyarakat terdapat suatu hubungan kerja. Terhadap pola hubungan tersebut, **Logeman** mengemukakan teorinya atas dasar ukuran materil bahwa pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dalam Negara. Dalam hubungan dinas itu mereka harus/wajib melakukan jabatan-jabatan yang ditugaskan kepada mereka.<sup>21</sup> Hubungan ini ada bila seseorang itu (pegawai) meningkatkan diri untuk menundukkan

---

<sup>21</sup> A. W. Widjaja, 2006, *Administrasi Kepegawian*, Jakarta: Rajawali, Hlm.113.

dirinya pada pemerintah dari perintah untuk melakukan suatu atau beberapa macam jabatan tertentu yang kemudian dihargai dengan gaji dan beberapa keuntungan lainnya<sup>22</sup>.

Hak dan Kewajiban Pegawai negeri Sipil dapat dilihat dalam peraturan tentang kepegawaian yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu UU ASN, bahwa hak-hak PNS antara lain:<sup>23</sup>

- 1) Setiap PNS berhak memperoleh upah layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya yang mampu untuk memecut produktifnya.
- 2) Setiap pegawai negeri berhak atas cuti.
- 3) Setiap pegawai negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan kewajibannya berhak memperoleh perawatan.
- 4) Setiap pegawai negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas dan kewajibannya yang mengakibatkan tidak diperkenankan bekerja lagi dalam jabatan apapun dan juga berhak mendapatkan tunjangan.
- 5) Setiap pegawai negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka.
- 6) Setiap pegawai negeri memenuhi syarat ditentukan tersebut berhak atas hak pensiun .

Selanjutnya, dalam PP No. 94 Tahun 2021, Mengatur Juga Kewajiban Pegawai Negeri Sipil. PNS wajib:<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, 2010, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Bandung: Djambatan, Hlm.95.

<sup>23</sup> Bunyi Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>24</sup> Bunyi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

- a. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 3, PNS wajib:<sup>25</sup>

- a. menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji PNS;
- b. menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- c. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan atau golongan;
- d. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara;
- e. melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Masuk Kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
- g. menggunakan dan memelihara barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- h. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi; dan

---

<sup>25</sup> Bunyi Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

- i. menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 3. Larangan Pegawai Negeri Sipil

Ketentuan peraturan disiplin PNS yang dimaksud telah diatur pada PP No.94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, mengatur hal-hal seperti kewajiban/larangan/dan hukuman disiplin yang dapat dibebankan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Adapun larangan-larangan yang tidak boleh dilanggar oleh PNS dalam melaksanakan tugas atau pekerjaannya untuk negara, yaitu:<sup>26</sup>

- a. menyalahgunakan wewenang;
- b. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan;
- c. menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain;
- d. bekerja pada lembaga atau organisasi internasional tanpa izin atau tanpa ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;
- e. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing kecuali ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;
- f. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- g. melakukan pungutan di luar ketentuan;
- h. melakukan kegiatan yang merugikan negara;
- i. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan;
- j. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;

---

<sup>26</sup> Bunyi Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

- k. menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaan;
- l. meminta sesuatu yang berhubungan dengan jabatan;
- m. melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani; dan
- n. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
  - 1) ikut kampanye;
  - 2) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - 3) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
  - 4) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
  - 5) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
  - 6) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau
  - 7) memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

## **B. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

### **1. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa**

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, dan landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi

dan pemberdayaan masyarakat<sup>27</sup>. Desa dapat mengatur dan mengurus suatu urusan yang benar-benar signifikan guna kesejahteraan bersama, sepanjang urusan itu tidak atau belum menjadi urusan pemerintahan supradesa.<sup>28</sup>

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung desa menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotannya adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

Menurut **Wijaya**, Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah badan Permusyawaratan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyulurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.<sup>29</sup>

**Dwipayana dan Eko**, mengemukakan BPD merupakan aktor masyarakat politik yang paling nyata dan dekat di tingkat

---

<sup>27</sup> H.A.W. Widjadja, 2011, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 14.

<sup>28</sup> Syamsul Bachr, Naswar dkk, 2019, *Bimbingan Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Usaha Milik Desa*, Al-Ishlah: Vol.21 No.2 November 2019, hlm. 88

<sup>29</sup> Wijaya, 2012, *Otonomi Desa*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm.3.

Desa, yang memainkan peran sebagai jembatan antara elemen masyarakat dan pemerintah desa (negara).<sup>30</sup>

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 sebagai berikut.<sup>31</sup>

“Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”

BPD sebagai badan perwakilan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi pancasila. BPD mempunyai kedudukan sejajar dengan pemerintah desa (kepala desa) dengan kata lain BPD dan Pemerintah Desa merupakan mitra yang saling bekerja sama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa, maka disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dalam pencapaian tujuan mensejahterakan masyarakat desa, masing-masing unsur pemerintahan desa dan BPD dapat menjalankan fungsinya dengan mendapat dukungan dari masyarakat setempat. Oleh karena itu hubungan yang bersifat

---

<sup>30</sup> Dwipayana dan Eko, 2013, *Membangun Good And Governance Di Desa*, Yogyakarta: Institute And Reasearch Empowerment (IRE Press), Hlm.25.

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

kemitraan antara BPD dengan pemerintah desa harus di dasari pada filosofi anantara lain: <sup>32</sup>

- a. Adanya kedudukan sejajar diantara yang bermitra.
- b. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai.
- c. Adanya niat baik untuk membantu dan saling mengingatkan.
- d. Adanya prinsip saling menghormati.

Selain itu, Badan Permusyawaratan Desa ini memiliki fungsi strategis dalam penetapan kebijakan desa serta pengawasan yang dilakukannya kepada pemerintah desa karena fungsinya selaku badan pengawas. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk. Upaya pengawasan dimaksudkan untuk mengurangi adanya penyelewengan atas kewenangan dan keuangan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>33</sup>

Pasal 55 UU Desa menyatakan bahwa BPD mempunyai fungsi:

- a) membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- c) melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

---

<sup>32</sup> Wasistiono, *eat.al.*, 2010, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmesia. Hlm. 36.

<sup>33</sup> Dian Haryani, 2015, "Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan Kabupaten Serdang Bedagai", *Jurnal Perspektif*, Vol. 8, No. 1, Hlm 427.

Merujuk pada ketiga fungsi tersebut, pada hakikatnya BPD menjadi lembaga yang menjalankan mekanisme check and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Setidaknya jika mengacu pada proses pembahasan UU Desa itu sendiri. Pembahasan RUU Desa antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah. Jacob Jack Ospara yang mewakili DPD menegaskan bahwa pemerintahan desa yang kuat bukan dalam pengertian bentuk pemerintahan yang otoritas (misalnya dengan masa jabatan yang terlalu lama), namun bentuk pemerintahan desa dengan tata pemerintahan yang demokratis yang dikontrol (*check and balances*) oleh institusi lokal seperti BPD atau badan musyawarah serta elemen masyarakat setempat.<sup>34</sup>

Pasal 55 Undang-Undang Desa menyatakan “BPD mempunyai fungsi yang salah satunya adalah pengawasan kinerja Kepala Desa”. BPD mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut, agar tidak diselewengkan. Tugas pengawasan keuangan yang dilakukan oleh BPD juga harus diperhatikan setelah peraturan desa dihasilkan,

---

<sup>34</sup> Robi Syafwar, 2017, “*Pengawasan Pengelolaan Keuangan Nagari Oleh Badan Permusyawaratan Nagari Di Kabupaten Agam*”, Thesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, Hlm. 8.

supaya peraturan desa dapat berjalan dengan baik. Pelaksanaan pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan kepala desa untuk menjalankan dan sampai sejauh mana pula penyimpangan keuangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Selain itu BPD juga bisa melakukan pengawasan terkait:<sup>35</sup>

- a) Mengawasi semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah desa serta aspirasi yang telah disampaikan;
- b) Jika terjadi penyelewengan, BPD memberikan teguran untuk pertama kali secara kekeluargaan;
- c) BPD akan mengklarifikasi dalam rapat desa yang dipimpin oleh Ketua BPD;
- d) Jika terjadi tindakan yang sangat sulit untuk dipecahkan, maka BPD akan memberikan sanksi atau peringatan sesuai yang telah diatur di dalam peraturan, seperti melaporkan kepada camat serta bupati untuk ditindaklanjuti.

Adapun bentuk pengawasan yang dilakukan oleh BPD meliputi:<sup>36</sup>

- a) memantau semua pemasukan dan pengeluaran kas desa;
- b) memantau secara rutin mengenai dana-dana swadaya yang digunakan untuk pembangunan desa; dan
- c) pembangunan desa. Terkait efektivitas pengawasan BPD dalam mengawasi jalannya keuangan desa, dibutuhkan juga partisipasi dan kerja sama dari seluruh komponen masyarakat.

## **2. Persyaratan Calon Anggota Badan Permusyawaratan Desa**

---

<sup>35</sup> Christin Walukow, 2016, "Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan (Suatu Studi Di Desa Kauneran Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa)", *Jurnal Eksekutif*, Vol. 1, No. 7, hlm. 1-17.

<sup>36</sup> *Ibid.*,

Untuk menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa juga terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi. Syarat anggota BPD dalam UU Desa, yaitu:<sup>37</sup>

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika.
- c. Berusia paling rendah 20 tahun atau sudah/pernah menikah
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama sederajat
- e. Bukan sebagai pemerintah desa
- f. Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa
- g. Wakil penduduk desa yang dipilih secara Demokratis.
- h. Bertempat tinggal di wilayah pemilihan.<sup>38</sup>

Dalam Peraturan Bupati Wakatobi Nomor 10 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa menjelaskan terkait syarat PNS mencalonkan diri dalam anggota BPD, yaitu :<sup>39</sup>

- 1) Bagi pegawai negeri sipil atau anggota tentara nasional indonesia atau anggota kepolisian republik indonesia yang mencalonkan sebagai anggota BPD, harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 45, dan memiliki izin tertulis dari pimpinan instansi induknya dengan ketentuan:
  - a. Pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah kabupaten wakatobi, melampirkan surat izin bupati.
  - b. Pegawai negeri sipil di luar lingkungan pemerintah kabupaten wakatobi atau tentara nasional indonesia atau

---

<sup>37</sup> Bunyi Pasal 57 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>38</sup> Bunyi Huruf (h) Pasal 45 Peraturan Bupati Wakatobi Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Pasal 48 ayat 1.

anggota kepolisian republik indonesia melampirkan izin tertulis dari pejabat yang berwenang di lingkungan kerjanya.

### **3. Larangan Anggota Badan Permusyawaratan Desa**

Para anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam mengemban tugasnya juga memiliki larangan-larangan yang harus dipatuhi. sebagaimana diatur dalam Pasal 64 UU Desa terkait larangan anggota BPD sebagai berikut:<sup>40</sup>

- a. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa
- b. Melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya
- c. Melanggar sumpah/janji jabatan
- d. Merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Pemerintah Desa
- e. Merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- f. Sebagai pelaksana proyek Desa
- g. Menjadi pengurus partai politik
- h. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi.

### **C. Perizinan**

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, Pasal 64

## 1. Pengertian Perizinan

Perizinan diperlukan agar tertib administrasi dapat tercapai. Indonesia yang menganut negara hukum (*rechstaat*), setiap kegiatan yang dilaksanakan harus lolos prosedur izin. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundangundangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.<sup>41</sup> Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan suatu perbuatan yang pada umumnya dilarang, tetapi diperkenankan dan bersifat kongkrit.<sup>42</sup> Dalam *Kamus Hukum*, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai berikut.<sup>43</sup>

“Perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang

---

<sup>41</sup> Diana Halim Koentjoro, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hlm.30.

<sup>42</sup> Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2010, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendikia, Hlm.90.

<sup>43</sup> Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Pustaka Setia, Hlm. 220-221.

pada umumnya tidak dianggap sebagai hal-hal yang tidak dikehendaki.”

Menurut **Sjachran Basah**, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>44</sup>

**Ateng Syafruddin** menjelaskan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau “*als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*” (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).<sup>45</sup>

Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin (*vergunning*).<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Ridwan Hr, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Depok: Rajawali Pers, Hlm. 198.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 198.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 199.

**Bagir Manan**, menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>47</sup>

**N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge** membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut.

“Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan-keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. *Ini adalah paparan luas, dari pengertian izin.*

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pebeuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar

---

<sup>47</sup> *Ibid.*,

dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuanketentuan)”<sup>48</sup>

## **2. Unsur-unsur Perizinan**

Berdasarkan pemaparan para pakar tersebut, dapat disimpulkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarakan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian tersebut terdapat beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut.<sup>49</sup>

### **a. Instrumen Yuridis**

Pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Ketetapan merupakan ujung tombak dari instrumenhakum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, Hlm. 199-200.

<sup>49</sup> Sahya Anggara, *Op.Cit.*, hlm. 223-225

norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yaitu ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan. Dengan demikian, izin merupakan instrumenyuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan.

#### **b. Peraturan Perundang-Undangan**

Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat diskresionnre power atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk

mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- 2) kondisi yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- 3) cara mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
- 4) konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 5) prosedur yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan, baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

### **c. Organ Pemerintahan**

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran. Artinya, campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin, apalagi bagi kegiatan usaha yang menghendaki kecepatan pelayanan dan menuntut

efisiensi. Oleh karena itu, dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Deregulasi pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu, terutama di bidang ekonomi sehingga deregulasi pada ujungnya bermakna debirokratisasi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan. Oleh karena itu, deregulasi dan debirokratisasi harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memerhatikan hal-hal berikut:

- 1) tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu;
- 2) hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial;
- 3) tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang undangan yang menjadi dasar perizinan;

- 4) memerhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginsden van behoorlijk bcstuur*).

#### **d. Peristiwa Konkret**

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret, artinya peristiwa yang terjadi pada waktu, orang, tempat, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya bergantung pada kewenangan pemberi izin, jenis izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Misalnya, Dinas Pendapatan Daerah menerbitkan sembilan macam jenis izin, Dinas Kesehatan Hewan dan Peternakan menerbitkan lima jenis izin, Bagian Perekonomian menerbitkan empat jenis izin, Bagian Kesejahteraan Rakyat menerbitkan empat jenis jenis izin, dan sebagainya.

#### **e. Prosedur Persyaratan**

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur dan persyaratan tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda bergantung jenis, tujuan, dan instansi pemberi izin.

Menurut **Soehino**, persyaratan dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu, ditentukan suatu perbuatan konkret, dan apabila tidak dipenuhi, akan menimbulkan sanksi. Bersifat kondisional karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara arbitrer (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

### 3. Fungsi Dan Tujuan Perizinan

Secara umum, fungsi dan tujuan dari perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.<sup>50</sup>

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:<sup>51</sup>

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*sturen*") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen,
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);

---

<sup>50</sup> Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Op.Cit.*, Hlm. 200.

<sup>51</sup> Ridwan Hr, *Op.Cit.*, hlm. 209

- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitasaktivitas (izin berdasarkan "*drank en horecawet*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

#### **D. Akibat Hukum**

Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum. Berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia, akibat memiliki arti sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa, persyaratan, atau keadaan yang mendahuluinya.

Menurut Jazim Hamidi. Kata dampak hukum / akibat hukum mengandung maksud dampak atau akibat hukum secara langsung, kuat, atau eksplisit.<sup>52</sup> Dalam kepustakaan ilmu hukum dikenal tiga jenis akibat hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan hukum tertentu;

---

<sup>52</sup> Jazim Hamidi, 2011, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Yogyakarta: Konstitusi Press & Citra Media, hlm. 200

- b. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu;
- c. Akibat hukum berupa sanksi, yang tidak dikehendaki oleh subjek hukum (perbuatan melawan hukum).

Akibat hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan hukum tertentu dan akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu. Akibat hukum terhadap kebijakan yang tidak sesuai dengan hirarki peraturan perundangundangan adalah dapat dinyatakan “batal” atau “batal demi hukum”.<sup>53</sup>

Berbicara tentang akibat hukum dimulai dengan adanya hubungan hukum, peristiwa hukum, dan objek hukum. Menurut Soedjono Dirdjosisworo, dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum yaitu akibat hukum timbul karena adanya hubungan hukum dimana di dalam hubungan hukum ada hak dan kewajiban.<sup>54</sup> Peristiwa atau kejadian yang dapat menimbulkan akibat hukum antara pihak-pihak yang

---

<sup>53</sup> Eka Merdekawati Djafar, 2014, “*Sinergi Pelaksanaan Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*”, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 3, Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 241.

<sup>54</sup> Soedjono Dirdjosisworo, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Tinggi, hlm.131.

mempunyai hubungan hukum, peristiwa hukum ini ada dalam berbagai segi hukum, baik hukum publik ataupun privat.<sup>55</sup>

Akibat hukum yang akan dijelaskan dalam penelitian ini adalah akibat hukum dalam aspek hukum administrasi negara karena objek penelitian penulis disini termasuk dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara menurut Jun Anggriani adalah aturan-aturan yang berisi peraturan yang menjadi pedoman atau acuan aparatur negara dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan agar kekuasaan aparatur negara tidak otoriter.<sup>56</sup> Dalam ilmu hukum, administrasi negara sebagai aparatur pelaksana serta aktivitas pelaksanaan undang-undang yang dijadikan sebagai sumber hukum negara.<sup>57</sup> Hubungan hukum dalam hukum administrasi negara lebih kepada aktivitas penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara yang karena adanya aktivitas dan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang apabila dilanggar juga terkena sanksi. Perbuatan hukum dalam administrasi negara dibagi menjadi peraturan dan ketetapan atau putusan (*Beshicking*).<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm.130.

<sup>56</sup> Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm.13.

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm.24.

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 112

Hukum administrasi negara berkenaan dengan pemerintahan yang mengatur hal-hal, sebagai berikut:<sup>59</sup>

1. Perbuatan pemerintah (pusat dan daerah) dalam bidang publik
2. Kewenangan pemerintah (dalam melakukan perbuatan di bidang publik tersebut); di dalamnya diatur mengenai dari mana, dengan cara apa, dan bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya; penggunaan kewenangan ini dituangkan dalam bentuk instrumen hukum, karena itu diatur pula tentang pembuatan dan penggunaan instrumen hukum;
3. Akibat-akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan kewenangan pemerintahan itu;
4. Penegakan hukum dan penerapan sanksi-sanksi dalam bidang pemerintahan.

Dalam tindakan hukum administrasi negara dan warga terikat untuk melakukan atau memenuhi sesuatu, apabila lalai dan tidak melaksanakannya, maka hukum administrasi negara dapat mengenakan sanksi tanpa adanya perantara pengadilan. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan. J.B.J.M. ten Berge mengatakan bahwa sanksi merupakan

---

<sup>59</sup> Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm.46.

inti dari penegakan Hukum Administrasi Negara. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan; *in cauda venenum* (secara bahasa berarti di ujung terdapat racun), artinya di ujung kaidah hukum terdapat sanksi.<sup>60</sup> Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum di Indonesia.

Ada tiga perbedaan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana. Dalam sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan, sedangkan dalam pidana ditujukan pada pelaku.<sup>61</sup> Sifat sanksi administrasi adalah *reparatoir-condemnatoir* yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman, sanksi pidana bersifat *condemnatoir*. Prosedur sanksi administrasi dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah, tanpa melalui peradilan. Prosedur penerapan sanksi pidana harus melalui proses peradilan. Adapun kumulasi internal merupakan penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama, misalnya penghentian pelayanan administrasi dan/atau pencabutan izin dan/atau pengenaan denda.

Dalam lingkup masalah penelitian ini, maka PNS yang melanggar akan dijatuhi sanksi sebagaimana telah diberlakukan dalam

---

<sup>60</sup> *ibid.*, Hlm.298.

<sup>60</sup> *ibid.*,

<sup>61</sup> *ibid.*,

PP No.94 Tahun 2021, PNS yang melanggar akan dijatuhi hukuman disiplin. Tingkat dan jenis hukuman disiplin terdiri atas :<sup>62</sup>

1. Hukuman disiplin ringan;
2. Hukuman disiplin sedang; dan
3. Hukuman disiplin berat.

Adapun prosedur penerapan sanksi pelanggaran disiplin PNS dijelaskan dalam Pasal 26 PP No. 94 tahun 2021, yaitu Pemeriksaan, Penjatuhan, dan Penyampaian Keputusan Hukuman Disiplin.

#### **E. Kerangka Pikir**

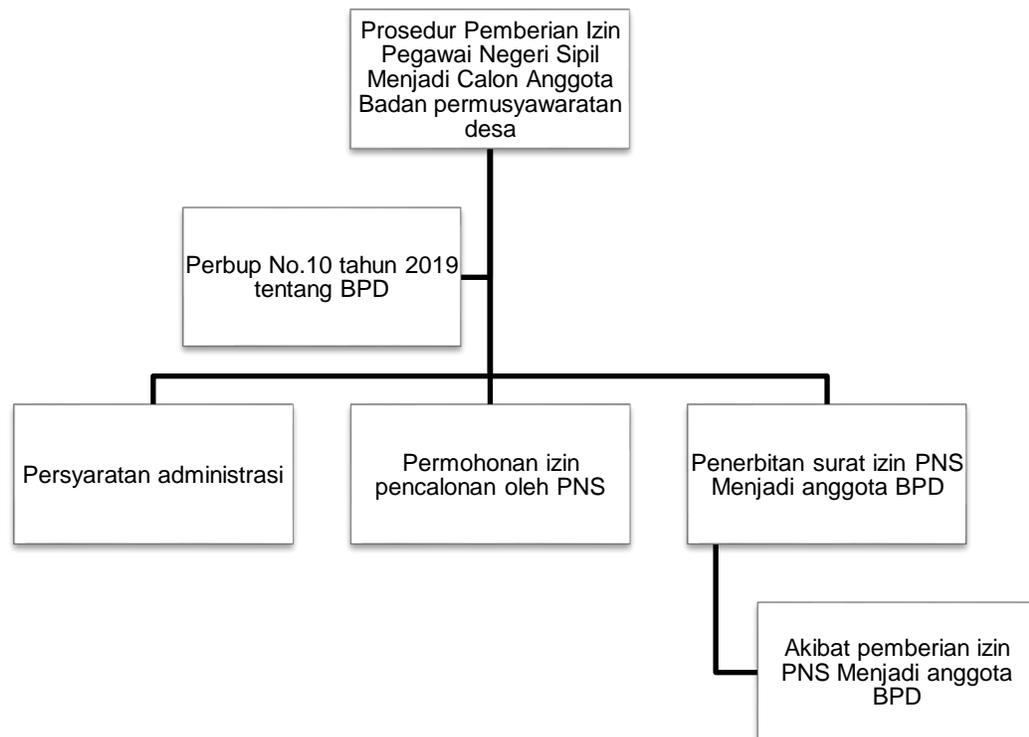
Badan permusyawaratan desa (BPD) adalah organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung desa menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotannya adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Keanggotaan BPD berasal dari masyarakat masyarakat dusun yang terpilih dan bisa berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Dalam melaksanakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa maka

---

<sup>62</sup> Bunyi Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

ditetapkannlah Perbup Wakatobi No. 10 Tahun 2019 tentang Badan Permusyawaratan Desa sebagai aturan tindaklanjut dengan tujuan agar memberikan kepastian hukum terhadap keanggotaan BPD. Oleh karena itu, bagi setiap calon anggota BPD yang berasal dari PNS harus memenuhi persyaratan sebagaimana yang termuat dalam Perbup No.10 Tahun 2019 tentang BPD.



Gambar 2.1. Kerangka Pikir

## F. Definisi Operasional

### 1. Prosedur Perizinan

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Secara umum permohonan izin itu harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan oleh pemerintah/ penguasa sebagai pemberi izin yang ditentukan secara sepihak. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin, yaitu instansi mana, bisa pemerintah daerah atau pusat.

## 2. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara. Di samping itu manajemen menitikberatkan kepada kepegawaian negara dengan istilah “profesi pegawai” yang bekerja di pemerintahan yang melaksanakan “*Publik Civil Servant Service*”. Dengan kata lain, PNS diistilahkan dengan sebutan pelayan publik yang pada intinya mempunyai tugas utama melayani kepentingan publik atau rakyat secara profesional dan berkualitas.

## 3. Anggota Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa

bersama kepala desa, menampung desa menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotannya adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.