

KAJIAN PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN KEPALA LINGKUNGAN

**I Nyoman Gede Remaja¹, Gede Sandiasa², Luh Putu Ary Sri Tjahyanti³,
I Gusti Ngurah Purnawirawan⁴, I Gede Putu Wirata⁵**

¹Fakultas Hukum, Universitas Panji Sakti Singaraja

²Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Panji Sakti Singaraja

³Fakultas Pertanian dan Teknik Universitas Panji Sakti Singaraja,

^{4,5}Badan Riset dan Inovasi Daerah Buleleng

Email: nym.remaja@unipas.ac.id, sandiasagede1970@gmail.com,
ary.tjahyanti@unipas.ac.id, wiratagd@gmail.com

ABSTRAK

Hingga saat ini keberadaan kepala lingkungan masih tetap eksis dan diakui secara sosiologis sebagai jabatan pemerintahan di bawah kelurahan. Namun, belum ada aturan yang jelas mengenai keberadaan kepala lingkungan tersebut. Tujuan penelitian ini adalah mengkaji kondisi terkini para kepala lingkungan di Kabupaten Buleleng, kedudukan kepala lingkungan dalam pemerintahan, pengaturan tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan, serta pengaturan hak dan kewajiban kepala lingkungan. Penelitian dilakukan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis dengan lokasi penelitian adalah di Kecamatan Buleleng, Kecamatan Sukasada dan Kecamatan Seririt. Jenis data yang dikumpulkan berupa data sekunder yang bersumber dari kepustakaan dan data primer yang bersumber dari penelitian lapangan. Pengumpulan data menggunakan teknik dokumentasi, wawancara dan kuesioner. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) keberadaan kepala lingkungan di Kabupaten Buleleng saat ini tetap eksis dan berfungsi secara maksimal dalam membantu pemerintah dalam memberikan pelayanan, (2) Kedudukan kepala lingkungan dalam pemerintahan secara hukum tidak ada karena belum ada peraturannya, namun dalam praktik pemerintahan guna memberikan pelayanan kepada masyarakat, kepala lingkungan masih ada dan masih berfungsi, (3) pemerintah daerah kabupaten Buleleng belum memiliki peraturan yang mengatur tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan, dan (4) pengaturan mengenai hak dan kewajiban kepala lingkungan selama ini hanya berdasarkan perjanjian kerja antara camat dengan kepala lingkungan terkait. Kewajiban tiap kecamatan berbeda-beda, sedangkan hak di ketiga kecamatan sama.

Kata Kunci: kepala lingkungan, dasar hukum, pengangkatan dan pemberhentian

ABSTRACT

Until now, the existence of the head of the neighborhood still exists and is recognized sociologically as a government position under the sub-district. However, there is no clear regulation regarding the existence of the head of the neighborhood. The purpose of this study is to examine the current conditions of environmental heads in Buleleng Regency, the position of environmental heads in government, regulations on procedures for the appointment and dismissal of environmental heads, and regulations on the rights and obligations of environmental heads. The research was conducted using a sociological juridical approach with the research location being in Buleleng District, Sukasada District and Seririt District. The types of data collected were secondary data sourced from literature and primary data sourced from field research. Data collection using documentation, interview and questionnaire techniques. The results of the study show that (1) the existence of the head of the neighborhood in Buleleng Regency currently functions optimally in assisting the government in providing services, (2) the position of the head of the neighborhood in government does not legally exist because there are no regulations yet, however in government practice, in order to provide services to the community, the the head of the neighborhood still exists and still functions, (3) the Buleleng Regency regional government does not yet have regulations governing the procedures for appointing and dismissing the head of the neighborhood, and (4) the regulation regarding the rights and obligations of the head of the neighborhood so far has only been based on a work agreement between the sub-district head and the related head of the environment. The obligations of each sub-district are different, while the rights are the same in the three sub-districts.

Keywords: the head of the neighborhood, legal basis, appointment and dismissal.

PENDAHULUAN

Kepala lingkungan yang merupakan bagian dari pemerintahan kelurahan sampai saat ini eksistensinya masih ada dan diakui secara sosiologis sebagai sebuah jabatan pemerintahan di bawah kelurahan. Kepala lingkungan dalam praktiknya sehari-hari memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ada di lingkungan bersangkutan. Di Kabupaten Buleleng terdapat 19 kelurahan, dan sebanyak 63 lingkungan yang dipimpin oleh kepala lingkungan. Keberadaan kepala lingkungan dalam sistem pemerintahan daerah di tingkat kelurahan masih ada dan eksis dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayah lingkungan masing-masing. Namun demikian, pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan masih menimbulkan kerancuan akibat tidak adanya dasar hukum yang mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan. Ada beberapa permasalahan yang dihadapi terkait dengan keberadaan kepala lingkungan saat ini, diantaranya (1) masih terdapat kekosongan dalam posisi kepala lingkungan karena adanya kebijakan tidak lagi diperbolehkan mengangkat tenaga kontrak, dimana semua kepala lingkungan statusnya sebagai tenaga kontrak, (2) kesulitan memberhentikan kepala lingkungan yang telah berumur lebih dari 65 tahun, karena tidak ada pengaturan yang jelas terkait batas umur kepala lingkungan.

Dengan diberlakukannya undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, posisi kepala lingkungan mengalami kekaburan karena undang-undang tersebut belum memuat pengaturan tentang lingkungan dan kepala lingkungan. Padahal, dalam sebelumnya yaitu undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dimana dalam Pasal 31 mengatur tentang lingkungan. Namun, UU No. 5 Tahun 1979 tersebut telah dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, tidak mengatur tentang lingkungan dan kepala lingkungan. Dalam Pasal 25 ayat 2 disebutkan bahwa selain melaksanakan tugas dan fungsinya, lurah dibantu oleh perangkat kelurahan untuk melaksanakan tugas yang diberikan oleh camat.

Dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah, setelah era berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan terkait lingkungan dan kepala lingkungan tidak lagi dicantumkan. Bahkan di beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kelurahan, pengaturan secara pasti tentang lingkungan tidak ditemukan. Namun demikian sampai sekarang keberadaan lingkungan dan kepala lingkungan masih ada sebagai bagian dari kelurahan yang sangat membantu dalam mendukung pelaksanaan tugas lurah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Walaupun keberadaan kepala lingkungan selama ini diakui merupakan bagian dari kelurahan yang membantu pelaksanaan tugas lurah dalam penyelenggaraan pemerintahan kelurahan. Namun demikian, pengaturan terkait kepala lingkungan baik mengenai kedudukan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian, hak dan kewajiban, serta masa jabatan, selama ini di Kabupaten Buleleng belum ada pengaturan yang jelas. Ketegasan pengaturan dalam pengangkatan dan pemberhentian

kepala lingkungan penting untuk menjaga konsistensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses tersebut. Peraturan yang jelas dan tegas dapat meminimalkan potensi penyalahgunaan wewenang serta memastikan bahwa proses pengangkatan dan pemberhentian dilakukan secara adil dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Zainal, 2017; Wahyuni & Wulandari, 2019).

Pada penelitian ini, dilakukan kajian tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan di Kabupaten Buleleng dalam kerangka untuk menganalisis kondisi existing, kedudukannya dalam tata pemerintahan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta pengaturan hak dan kewajiban kepala lingkungan yang ada di kabupaten Buleleng.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yang memadukan antara penelitian yuridis dan penelitian sosiologis. Penelitian sosiologis diperlukan untuk mendapatkan data dan informasi terkait keberadaan kepala lingkungan dan kemanfaatannya bagi pemerintah dan masyarakat untuk memudahkan atau membantu pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan penelitian yuridis diperlukan untuk menginventarisir aturan-aturan sebelumnya baik yang bersifat vertikal maupun horizontal untuk menemukan ada tidaknya pengaturan tentang kepala lingkungan atau mendapatkan dasar hukum bagi pengaturan tentang kepala lingkungan di daerah. Penelitian lapangan dilakukan di 3 (tiga) kecamatan yang ada di kabupaten Buleleng, yaitu kecamatan Buleleng, terdiri dari 53 kepala lingkungan, kecamatan Seririt, dengan 5 kepala lingkungan dan kecamatan Sukasada dengan 5 kepala lingkungan.

Data yang dikumpulkan bersumber dari kajian kepustakaan menghasilkan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan kecamatan dan kelurahan serta penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum, buku-buku literatur relevan dan kajian lapangan menghasilkan data primer. Sedangkan data primer berupa data empiris, hasil wawancara dan hasil kuesioner dari informan dan responden. Teknik pengumpulan menggunakan studi dokumentasi, wawancara dan kuesioner. Data kualitatif dianalisis melalui analisis interaktif Miles & Huberman (Saldana, 2014) dilakukan dengan menyusun data secara sistematis, kemudian digolongkan ke dalam pola dan tema, dikategorisasikan dan diklasifikasikan, dihubungkan antara satu data dengan data lainnya, dilakukan interpretasi untuk memahami makna data dalam situasi sosial, dan dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti setelah memahami keseluruhan kualitas data. Data kuantitatif dianalisis dengan menghitung dan menilai jawaban-jawaban dari responden dan/atau informan yang telah mengisi kuesioner. Setelah dilakukan analisis secara kualitatif dan kuantitatif kemudian data disajikan secara deskriptif-kualitatif dan sistematis. Hasil analisis dapat menggambarkan kondisi obyektif keberadaan kepala lingkungan baik secara yuridis dan sosiologis berdasarkan pada argumentasi-argumentasi yang disajikan secara sistematis, sehingga dapat dihasilkan suatu rekomendasi terkait dengan pengaturan pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan di daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kondisi Eksisting Kepala Lingkungan di Kabupaten Buleleng

Faktanya di Kabupaten Buleleng kepala lingkungan masih ada, baik terkait kewilayahan maupun pejabat kepala lingkungan. Secara kewilayahan, lingkungan menjadi bagian dari wilayah kelurahan. Begitu pula pejabat kepala lingkungan diakui keberadaannya dan berada di bawah lurah serta bertanggungjawab kepada lurah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Camat Buleleng, dalam sejarahnya keberadaan kepala lingkungan mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Semenjak berlakunya UU No. 5 Tahun 1979, kepala lingkungan merupakan unsur pelaksana tugas kepala kelurahan dengan wilayah kerja tertentu dan berstatus sebagai pegawai negeri yang diangkat dan diberhentikan oleh bupati. Setelah diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang telah mencabut UU No. 5 Tahun 1979 maka pengaturan lingkungan dan kepala lingkungan juga tidak ada lagi. Dengan status pegawai negeri, terdapat kemungkinan kepala lingkungan tidak berasal dari lingkungan bersangkutan maka Pemerintah Provinsi Bali kemudian bersurat kepada Pemerintah Pusat agar ada pengecualian berkaitan dengan status kepala lingkungan dengan pertimbangan bahwa lurah harus dibantu oleh kepala lingkungan yang berasal dari lingkungan bersangkutan untuk memudahkan dan memperlancar pelayanan kelurahan di masyarakat. Sehingga waktu itu keluar keputusan yang isinya kelian banjar dinas yang menjalankan tugas dan fungsi sebagai kepala lingkungan. Berdasarkan surat keputusan tersebut pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan mengikuti aturan yang ada dalam pengaturan tentang kelian banjar dinas, yang pengangkatannya ada yang melalui pemilihan dan ada juga melalui penunjukan. Sekarang ini status kepala lingkungan adalah tenaga kontrak yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja.

Dari 63 lingkungan yang ada di Kabupaten Buleleng, berdasarkan data penelitian terdapat 60 kepala lingkungan, diantaranya: 51 kepala lingkungan di Kecamatan Buleleng, 4 kepala lingkungan di Kecamatan Sukasada dan 5 kepala lingkungan di Kecamatan Seririt dan ada 2 (dua) kepala lingkungan yang bersifat sementara (PLT). Semua kepala lingkungan yang ada di Kabupaten Buleleng berstatus sebagai tenaga kontrak dengan melaksanakan tugas jasa kepala lingkungan.

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi terkait keberadaan kepala lingkungan saat ini adalah (1) adanya kebijakan pemerintah berupa tidak diperbolehkan lagi mengangkat tenaga kontrak menjadikan posisi kepala lingkungan yang kosong tidak bisa dilakukan pengangkatan, yang menyebabkan beberapa posisi kepala lingkungan kosong, (2) wilayah lingkungan yang kepala lingkungannya kosong menyebabkan pelayanan administrasi dan pelayanan lainnya terhambat, (3) adanya kepala lingkungan yang usianya melebihi usia pensiun (lebih dari 65 tahun), tidak bisa diberhentikan karena tidak ada aturan tentang batas umur bagi kepala lingkungan, (4) kepala lingkungan tidak ada dalam struktur organisasi pemerintah kelurahan sehingga berpengaruh pada legalitas hukum untuk penggajian, gajinya dimasukkan pada APBD pada poin jasa pihak ketiga, (5) pemberian tugas-tugas kepada kepala lingkungan tidak jelas karena tidak ada dasar untuk memberikan kewenangan dan

pelimpahan kewenangan baik dari camat maupun lurah, dan (6) penempatan kepala lingkungan masuk di bagian pelayanan administrasi di bidang administrasi, yang kedudukannya belum secara spesifik mengurus tentang kewilayahan.

B. Kedudukan Kepala Lingkungan dalam Tata Pemerintahan

Kedudukan berkaitan dengan jabatan dan kewenangan, dimana hal tersebut dapat ditemukan dalam suatu regulasi atau dasar hukum yang mengatur tentang jabatan dan kewenangan tersebut. Berkaitan dengan kepala lingkungan setelah dicabutnya UU No. 5 Tahun 1979 maka tidak ada lagi pengaturan tentang lingkungan dan kepala lingkungan. Karena itu kedudukan secara hukum dari kepala lingkungan tidak ada, tetapi pada praktik pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, lingkungan dan kepala lingkungan masih ada dan masih berfungsi. Hal ini menyebabkan kedudukan kepala lingkungan menjadi tidak jelas, karena secara regulasi tidak ada yang mengatur tetapi dalam praktik pemerintahan digunakan atau berjalan, dalam konteks teori hukum disebut sebagai norma kosong. Solusi jika terdapat kondisi seperti ini adalah dibuatkan normanya, karena jika tidak dibuatkan normanya praktik yang selama ini sudah ada dan berjalan menjadi tanpa dasar hukum atau *illegal* sehingga dapat mengakibatkan permasalahan-permasalahan hukum dikemudian hari, apalagi hal tersebut membutuhkan atau menggunakan anggaran pemerintah. Tidak saja permasalahan yang terjadi dikemudian hari hanya berkaitan dengan penggunaan anggaran tetapi dapat menimbulkan masalah berkaitan dengan tindakan dan kebijakan yang diambil oleh orang yang menduduki jabatan tersebut, karena yang bersangkutan tidak mempunyai kewenangan, disisi lain yang bersangkutan memiliki jabatan yang tentu akan melakukan suatu tindakan atau mengeluarkan suatu kebijakan-kebijakan yang dapat saja berpotensi merugikan masyarakat.

Berdasarkan kajian sosiologis sebagaimana telah diuraikan dalam kajian ini dan fakta yang ada di masyarakat berdasarkan pada penelitian lapangan, kedudukan kepala lingkungan dalam kaitannya dengan pelayanan pemerintahan di wilayah kelurahan sangatlah penting atau memiliki posisi yang sangat strategis. Hasil wawancara dengan 3 (tiga) camat yang diwilayahnya ada wilayah kelurahan dan lingkungan, menyatakan fungsi kepala lingkungan sebagai perpanjangan tangan lurah dimasyarakat yang sangat membantu fungsi lurah dalam memimpin di kelurahan tersebut. Karena faktanya, lurah yang didasarkan pada penempatan atau penunjukan sebagian besar tidak berasal dari wilayah kelurahan tersebut sehingga tidak begitu paham mengenai karakteristik wilayah dan masyarakat yang ada di wilayah kelurahan tersebut. Karena itu, peran kepala lingkungan yang notabene berasal dari wilayah tersebut sangat membantu lurah. Ketiga camat berharap agar kepala lingkungan tetap ada dan untuk menguatkan keberadaannya perlu dibuatkan dasar hukum terkait keberadaan lingkungan dan kepala lingkungan.

Hasil kuesioner yang disebarkan kepada lurah, kepala lingkungan dan perwakilan tokoh masyarakat menghasilkan hal-hal berikut (1) kuesioner yang ditujukan kepada lurah; mengenai penilaian kinerja kepala lingkungan dalam menjalankan tugasnya, 50% menyatakan sangat baik, 50% menyatakan cukup baik dan tidak ada yang menyatakan kurang

baik. Mengenai mekanisme pengawasan terhadap kinerja kepala lingkungan, 44,44% menyatakan sangat efektif, 50% menyatakan cukup efektif dan 5,56% menyatakan kurang efektif. Berkaitan dengan kedudukan kepala lingkungan dalam struktur kelurahan, 77,78% menyatakan merupakan staf atau prangkat kelurahan, 16,67% menyatakan berada di bawah struktur kelurahan dan 5,55% menyatakan menjadi organisasi independen, (2) kuesioner yang ditujukan kepada tokoh masyarakat; mengenai status kepala lingkungan di wilayah kelurahan, 53,19% menyatakan sebagai kepala wilayah dan 46,81% menyatakan sebagai perangkat kelurahan. Dalam pertanyaan apakah kepala lingkungan masih dibutuhkan dalam pelayanan kepada masyarakat, 100% menyatakan "ya". Peran kepala lingkungan di masyarakat, 48,94% menyatakan sebagai pemimpin dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan 51,06% menyatakan sebagai wakil atau perpanjangan tangan lurah di lingkungan tersebut, dan (3) kuesioner yang ditujukan kepada kepala lingkungan; mengenai peran kepala lingkungan dalam masyarakat, 3,23% menyatakan hanya melayani administrasi di lingkungan, 0% menyatakan hanya memimpin di wilayah lingkungan, 4,84% menyatakan hanya menjadi penghubung antara pemerintah dan masyarakat dan 91,93% menyatakan bahwa ketiganya adalah peran dari kepala lingkungan. Berkaitan peran kepala lingkungan dalam penyelesaian masalah di wilayah lingkungan, 87,10% menyatakan bahwa peran kepala lingkungan: dapat menyelesaikan sendiri, berkoordinasi kepada lurah dan melaporkan kepada lurah.

Berdasarkan pada hasil penelitian tersebut, kedudukan kepala lingkungan dalam membantu pelayanan pemerintah kepada masyarakat sangat dibutuhkan sebagai perpanjangan tangan lurah di wilayah lingkungan. Karena kebutuhan secara sosiologis sangat besar maka kedudukan kepala lingkungan perlu diatur dalam suatu regulasi sehingga yang bersangkutan memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi jabatan yang diembannya. Berdasarkan teori kewenangan yang telah diuraikan dalam kajian ini sumber kewenangan dari kepala lingkungan dapat bersifat atribusi yang artinya diberikan langsung melalui peraturan perundang-undangan, dapat juga bersifat delegasi artinya diserahkan oleh jabatan di atasnya atau bersifat mandat yang artinya ditugaskan oleh jabatan di atasnya. Pilihan-pilihan tersebut perlu ditentukan dalam suatu regulasi sehingga memiliki kepastian secara hukum.

C. Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Lingkungan

Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng belum memiliki regulasi yang mengatur tentang tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan. Kepala lingkungan yang ada sekarang ini, tata cara pengangkatannya berbeda-beda sesuai dengan tempat dan waktu pengangkatannya. Jika dilihat dari waktu kapan diangkat, kepala lingkungan pernah berstatus sebagai pegawai negeri yang pengangkatannya melalui proses penunjukan. Kemudian pernah juga kelian banjar yang melaksanakan fungsi kepala lingkungan yang pengangkatannya melalui proses pemilihan seperti pemilihan kelian banjar pada wilayah desa. Berikutnya berstatus sebagai tenaga kontrak, sejak itu, tata cara pemilihannya berbeda-beda antara satu tempat dengan tempat yang lain, ada yang melalui proses pemilihan kemudian yang terpilih

diajukan untuk ditetapkan sebagai tenaga kontrak, ada yang melalui proses seleksi dan yang lolos diajukan untuk ditetapkan sebagai tenaga kontrak, bahkan ada yang langsung diusulkan dari kelurahan untuk ditetapkan sebagai tenaga kontrak. Adanya tatacara yang berbeda-beda seperti ini memberikan ketidakpastian dan ketidakadilan dalam mekanisme pengangkatan kepala lingkungan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan 3 camat yang di wilayahnya ada wilayah kelurahan dan lingkungan, ketiganya menyatakan agar dibuatkan dasar hukum berkaitan dengan keberadaan lingkungan dan kepala lingkungan serta tata cara pengangkatan dan pemberhentiannya juga diatur. Dari hasil kuesioner yang disebarkan berkaitan dengan tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan diperoleh hasil sebagai berikut (1) kuesioner yang ditujukan kepada lurah; mengenai mekanisme pengangkatan kepala lingkungan di kelurahan, 61,11 % menyatakan pengangkatan kepala lingkungan melalui proses pemilihan, 11,11 % menyatakan melalui proses penunjukan dan 27,78 % menyatakan melalui proses pengangkatan tenaga kontrak. Dengan pertimbangan bahwa 66,67 % lurah menyatakan mengetahui prosedur pengangkatan kepala lingkungan, 5,56 % menyatakan tidak mengetahui prosedur pengangkatan kepala lingkungan dan 27,78% menyatakan kurang jelas mengenai prosedur pengangkatan kepala lingkungan. Saran kedepan terkait pengangkatan kepala lingkungan, ada 66,67% menyatakan agar proses pengangkatan kepala lingkungan melalui proses pemilihan, 27,78% menyatakan kepala lingkungan diangkat menjadi PPPK dan 5,55% agar pengangkatan kepala lingkungan melalui proses penunjukan dari ASN. Sedangkan mengenai faktor penentu pemberhentian kepala lingkungan, 33,33% menyatakan berdasarkan hasil kinerja, 11,11% berdasarkan pelanggaran etika, 33,33% berdasarkan tidak memenuhi kewajiban dan 22,22% berdasarkan masa kontrak selesai. Mengenai proses pemberhentian kepala lingkungan yang seharusnya, 66,67 % menyatakan melalui mekanisme evaluasi kinerja, 22,22% menyatakan melalui keputusan camat dan 11,115 menyatakan melalui pemutusan kontrak kerja. Mengenai pengaturan proses pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan, 100% lurah menyatakan sangat penting. 100% lurah menyatakan setuju agar tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan di atur dalam peraturan daerah atau peraturan bupati, (2) kuesioner yang ditujukan kepada tokoh masyarakat; mekanisme pengangkatan kepala lingkungan, 63,83% menyatakan melalui proses pemilihan, 19,15% menyatakan diangkat menjadi PPPK dan 17,02% menyatakan melalui proses penunjukan dari ASN. 91,49% tokoh masyarakat setuju pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan diatur dalam peraturan daerah atau peraturan bupati dan ada 8,51% tidak setuju diatur dalam peraturan daerah atau peraturan bupati, (3) kuesioner yang ditujukan kepada kepala lingkungan; mengenai mekanisme pengangkatan kepala lingkungan di kelurahan, 67,74% menyatakan melalui proses pemilihan, 6,45% menyatakan melalui proses penunjukan dan 25,81% menyatakan melalui pengangkatan tenaga kontrak. Saran untuk ke depannya terkait mekanisme pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan agar lebih efektif dan transparan, 25,81% menyatakan melalui proses pemilihan, 51,61% menyatakan diangkat sebagai PPPK dan 22,58% menyatakan melalui proses penunjukan dari ASN. Mengenai

proses pemberhentian kepala lingkungan yang seharusnya, 72,58% menyatakan melalui mekanisme evaluasi kinerja, 6,45% menyatakan melalui keputusan camat dan 20,97% menyatakan melalui pemutusan kontrak. Tanggapan mengenai peran pemerintah dalam menyeleksi kepala lingkungan, 95,16% menyatakan setuju, 3,23% menyatakan kurang setuju dan 1,61% menyatakan tidak setuju. Mengenai pengaturan proses pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan, 96,77% menyatakan sangat penting, 3,23% menyatakan kurang penting. 93,55% kepala lingkungan yang ada setuju agar pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan diatur dalam peraturan daerah atau peraturan bupati, dan 6,45 menyatakan tidak setuju. Dari hasil kuesioner kepala lingkungan ini belum dapat diperoleh suatu kesimpulan yang utuh berkaitan dengan pengangkatan kepala lingkungan karena sebagian besar jawaban setuju proses pengangkatan melalui proses pemilihan tetapi begitu ada pertanyaan yang berbeda sebagian besar juga menyatakan agar diangkat sebagai PPPK, tetapi jika dikaitkan dengan pertanyaan yang berkaitan dengan pemberhentian dimana sebagian besar menyatakan didasarkan pada evaluasi kinerja dan hanya sebagian kecil yang menyatakan melalui pemutusan kontrak maka dapat ditarik benang merah bahwa proses pengangkatan kepala lingkungan yang lebih tepat adalah melalui proses pemilihan.

Berdasarkan hasil kuesioner tersebut, dinyatakan bahwa pengangkatan kepala lingkungan ke depan lebih tepat melalui proses pemilihan dengan proses pemberhentian didasarkan pada evaluasi kinerja. Hal ini didukung dari hasil kuesioner yang mempertanyakan sejauh mana partisipasi masyarakat dibutuhkan dalam proses pengangkatan kepala lingkungan, 88,89% lurah menyatakan sangat dibutuhkan. Dari pertanyaan cara yang tepat mengukur kinerja kepala lingkungan, 74,47% tokoh masyarakat menyatakan berdasarkan penilaian masyarakat.

Untuk memberikan kepastian berkaitan dengan mekanisme atau tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan maka perlu dibuatkan dasar hukum berupa peraturan daerah. Pertimbangan menggunakan dasar hukum berupa peraturan daerah, karena berdasarkan kajian yuridis yang telah dilakukan dan telah diuraikan dalam laporan kajian ini tidak ditemukan dasar hukum yang lebih tinggi yang mengatur tentang lingkungan dan kepala lingkungan sehingga bentuk produk hukum berupa peraturan bupati tidaklah tepat karena peraturan bupati merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan di atasnya, jika peraturan di atasnya tidak ada maka tidak memungkinkan membuat peraturan pelaksanaan. Sedangkan peraturan daerah dimungkinkan dengan mendasarkan pada kewenangan daerah untuk menyelenggaraan otonomi daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat, sebagaimana telah diuraikan dalam kajian yuridis. Ketika berkaitan dengan kewenangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah maka produk hukum daerah yang dihasilkan dibuat oleh atau bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga produk hukum yang tepat adalah peraturan daerah.

Berkaitan dengan pengaturan tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan selanjutnya dicantumkan dalam

peraturan daerah tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan, yang isinya dapat memuat tentang: kedudukan kepala lingkungan; kewenangan kepala lingkungan; tugas, fungsi, hak dan kewajiban kepala lingkungan; pengangkatan kepala lingkungan; pemberhentian kepala lingkungan; pengisian jabatan kosong kepala lingkungan; larangan; pembiayaan atau sumber anggaran; dan/atau sanksi. Dalam pengaturan tentang pengangkatan kepala lingkungan dapat juga memuat: persyaratan pengangkatan, dan tata cara pengangkatan.

D. Hak dan Kewajiban Kepala lingkungan

Hak dan kewajiban kepala lingkungan yang ada sekarang ini tertuang di dalam perjanjian kerja antara camat sebagai pemberi pekerjaan dengan kepala lingkungan bersangkutan sebagai penerima pekerjaan. Untuk kewajiban di masing-masing kecamatan berbeda, sedangkan untuk haknya sama di tiga kecamatan. Pada Kecamatan Buleleng kewajiban kepala lingkungan tertuang dalam Pasal 1 angka 2 perjanjian kerja yang dapat diuraikan sebagai berikut (1) membantu pelaksanaan kegiatan pemerintahan di kelurahan, (2) membantu pemberdayaan masyarakat di kelurahan, (3) membantu pelayanan masyarakat di kelurahan, (4) membantu penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di kelurahan, (5) membantu pemeliharaan sarana dan fasilitas umum di kelurahan, dan (6) melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh lurah.

Pada Kecamatan Sukasada kewajiban kepala lingkungan tertuang dalam Pasal 1 angka 2 perjanjian kerja yang dapat diuraikan sebagai berikut (1) melayani masyarakat dalam pembuatan administrasi kependudukan, (2) melaksanakan kegiatan di lingkungan seperti gotong royong, (3) melayani masyarakat dalam upacara adat perkawinan atau serah terima penduduk secara dinas, (4) pendataan kependudukan sosial, budaya dan adat, (5) pengadaan sarana dan prasarana olahraga dan kepemudaan, (6) melaksanakan kegiatan posyandu, (7) melaksanakan kegiatan PKK bersama warga di lingkungan, dan (8) melaksanakan tugas-tugas yang diperintahkan oleh atasan.

Pada Kecamatan Seririt kewajiban kepala lingkungan tertuang dalam Pasal 1 angka 2 perjanjian kerja yang dapat diuraikan sebagai berikut (1) melaksanakan kegiatan pemerintahan di wilayah kerjanya, (2) melaksanakan pemberdayaan masyarakat wilayah kerjanya, (3) melaksanakan pelayanan masyarakat wilayah kerjanya, (4) melaksanakan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kerjanya, (5) melaksanakan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan di wilayah kerjanya, dan (6) melaksanakan pembinaan lembaga masyarakat di wilayah kerjanya.

Sedangkan berkaitan dengan haknya di tiga kecamatan sama, diatur dalam Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 5 perjanjian kerja, meliputi (1) memperoleh jasa tenaga kerja yang dibayar setiap bulan sebesar Rp.2.700.000 yang besarnya disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku serta disesuaikan dengan jumlah kehadiran, (2) dapat diberikan ijin tidak masuk kerja selama 2 (dua) hari kerja selama 1 (satu) bulan kecuali ijin sakit disertai dengan surat keterangan dokter, dan (3) mendapatkan biaya perjalanan dinas yang besarnya disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun demikian, berdasarkan penelitian lapangan selain hak dan

kewajiban yang telah disebutkan di atas, terdapat hak dan kewajiban yang seharusnya didapatkan dan dilakukan oleh kepala lingkungan dalam memberikan pelayanan yang lebih optimal kepada masyarakat di wilayah lingkungannya, karena jika diperbandingkan dengan pemerintahan desa, posisi kepala lingkungan dipersamakan dengan kepala dusun, sehingga hak dan kewajibannya juga hampir sama. Kewajiban kepala lingkungan meliputi (1) melayani administrasi di wilayah lingkungan, (2) memimpin di wilayah lingkungan, dan (3) menjadi penghubung antara pemerintah dan masyarakat. Selain kewajiban tersebut, jika dalam praktik dipersamakan fungsinya dengan kepala dusun maka sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa, yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2), maka fungsi kepala lingkungan meliputi (1) pembinaan ketenteraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, mobilitas kependudukan dan penataan dan pengelolaan wilayah, (2) mengawasi pelaksanaan pembangunan di wilayahnya, (3) melaksanakan pembinaan kemasyarakatan dalam meningkatkan kemampuan dan kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungannya, dan (4) melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan hak yang perlu ditambahkan untuk didapatkan oleh kepala lingkungan adalah perlu mendapatkan kendaraan operasional untuk mendukung tugasnya di masyarakat.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan temuan-temuan yang diuraikan dalam kajian ini, dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) Kondisi existing kepala lingkungan saat ini di Kabupaten Buleleng masih eksis. Kepala lingkungan diakui keberadaannya dan berada di bawah lurah serta bertanggungjawab kepada lurah. (2) Kedudukan kepala lingkungan dalam pemerintahan secara hukum tidak ada karena belum ada peraturannya, namun dalam praktik pemerintahan guna memberikan pelayanan kepada masyarakat, kepala lingkungan masih ada dan masih berfungsi. Hal ini menyebabkan kedudukan kepala lingkungan menjadi tidak jelas, karena secara regulasi tidak ada yang mengatur tetapi dalam praktik pemerintahan digunakan atau berjalan. (3) Dalam hal mengatur tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan, Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng belum memiliki peraturan yang mengatur tata cara pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan. Kepala lingkungan yang ada sekarang ini, tata cara pengangkatannya berbeda-beda sesuai dengan tempat dan waktu pengangkatannya. Adanya tatacara yang berbeda-beda seperti ini memberikan ketidakpastian dan ketidakadilan dalam mekanisme pengangkatan kepala lingkungan. (4) Pengaturan mengenai hak dan kewajiban kepala lingkungan selama ini hanya berdasarkan perjanjian kerja antara camat dengan kepala lingkungan terkait. Kewajiban tiap kecamatan berbeda-beda, sedangkan hak di ketiga kecamatan sama. Untuk memberikan kepastian dan keadilan diperlukan regulasi yang sama di tingkat daerah yang mengatur tentang hak dan kewajiban kepala lingkungan sehingga ada kesamaan pengaturan hak dan kewajibannya.

Rekomendasi

Berdasarkan kajian ini, maka ada beberapa rekomendasi yang disampaikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng, diantaranya (1) Berdasarkan kebutuhan terhadap pentingnya keberadaan kepala lingkungan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk membantu tugas lurah di kelurahan dan secara fakta baik terkait wilayah maupun jabatan kepala lingkungan masih ada dan diakui di masyarakat, maka direkomendasikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng sesuai kewenangan yang dimiliki untuk membuat regulasi yang mengatur tentang keberadaan serta pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan. (2) Regulasi yang dimaksud, ada 2 (dua) alternatif pilihan yang dapat direkomendasikan. (3) Berdasarkan hasil penelitian dan kajian disarankan untuk menyusun dan mengundang regulasi baru berupa peraturan daerah tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala lingkungan. Pertimbangan dalam bentuk peraturan daerah, karena pembentukan peraturan ini didasarkan pada kewenangan daerah kabupaten dalam penyelenggaraan otonomi daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berupa urusan pemerintahan wajib, baik yang berkaitan dengan pelayanan dasar maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Karena didasarkan pada kewenangan daerah maka peraturan ini dibuat oleh atau bersama-sama dengan DPRD. (4) Jika peraturan daerah belum dibuat dapat menggunakan regulasi yang sudah ada yaitu Perda Kabupaten Buleleng No. 16 Tahun 2013 dan Peraturan Bupati No. 77 Tahun 2016 yang telah diperbaharui dengan Peraturan Bupati No. 76 Tahun 2020 dengan menugaskan staff kelurahan untuk melaksanakan fungsi sebagai kepala lingkungan melalui surat penugasan dari lurah. Hal ini dapat didasarkan pada tugas lurah untuk memimpin dan mendistribusikan tugas kepada bawahan.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

Peraturan Bupati Buleleng Nomor 76 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan

Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Kecamatan

Wahyuni, E., & Wulandari, I. 2019. "Analisis Yuridis Terhadap Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala lingkungan Di Desa Campurejo Kecamatan Campurejo Kabupaten Kediri." *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(1).

Zainal, M. 2017. "Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala lingkungan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 4(1).