

## ANALISIS STATUS HUKUM APARATUR DESA NON-ASN DALAM IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH

Audiani<sup>1</sup>

<sup>1</sup>IAIN PAREPARE/ Constitutional Law, Syariah dan Ilmu Hukum Islam, Indonesia

\*Corresponding email: [audi4960@gmail.com](mailto:audi4960@gmail.com)

---

### Abstrak

Otonomi daerah merupakan prinsip penting dalam sistem pemerintahan Indonesia yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri, termasuk dalam pengelolaan aparatur desa sebagai ujung tombak pelayanan publik di tingkat lokal. Namun, keberadaan aparatur desa yang tidak termasuk dalam kategori Aparatur Sipil Negara (ASN) masih menghadapi berbagai persoalan terkait ketidakjelasan status hukum, perlindungan kerja, serta jaminan kesejahteraan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum aparatur desa non-ASN dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah serta mengidentifikasi celah regulasi yang menyebabkan ketidakpastian hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang dipadukan dengan pendekatan empiris melalui analisis peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan, serta pengumpulan data lapangan melalui wawancara dan observasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi yang mengatur aparatur desa belum memberikan kepastian hukum yang memadai, sehingga menimbulkan potensi diskriminasi dalam proses pengangkatan, sistem pengupahan, serta akses terhadap jaminan sosial. Kondisi tersebut berdampak pada menurunnya motivasi kerja aparatur desa dan berpotensi menghambat efektivitas pelayanan publik serta pembangunan desa. Penelitian ini memberikan implikasi bahwa diperlukan penguatan regulasi dan kebijakan yang lebih komprehensif untuk menjamin perlindungan hukum, kesejahteraan, dan profesionalitas aparatur desa non-ASN sebagai bagian penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan masyarakat desa.

**Kata kunci:** otonomi daerah; aparatur desa; status hukum; non-ASN, pemerintahan desa.

---

### 1. PENDAHULUAN

Otonomi daerah adalah prinsip utama dalam sistem pemerintahan Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip ini memberikan kekuasaan besar kepada pemerintah daerah untuk mengurus

urusan pemerintahan sendiri, termasuk dalam mengelola aparatur desa yang merupakan bagian penting dalam Memberikan pelayanan kepada masyarakat di tingkat daerah (Lewis, 2015).

Perangkat desa yang bukan merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN), seperti pegawai honorer atau pegawai kontrak, memiliki peran penting dalam menerapkan otonomi daerah, mulai dari urusan administrasi hingga pembangunan infrastruktur. (Antlöv & Wetterberg, 2014) Namun, mereka sering menghadapi masalah hukum yang tidak jelas, sehingga mempengaruhi kemampuan mereka bekerja secara efektif. (Athifah et al., 2024)

Ketidakjelasan hukum ini terjadi karena peraturan yang belum lengkap (Pradana et al., 2023), seperti Undang-Undang Desa dan peraturan pemerintah terkait, yang sering menyebabkan diskriminasi dalam hal perekrutan, gaji, dan jaminan sosial. Kondisi ini berdampak langsung pada kualitas pelayanan publik dan pembangunan desa secara keseluruhan. (Adi & Saputra, 2021)

Dalam pembangunan nasional, aparatur desa menjadi dasar untuk mencapai tujuan otonomi daerah (Hugo et al., 2025). Namun, tantangan hukum yang dihadapi oleh aparatur yang bukan ASN bisa mengganggu tercapainya visi tersebut. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang mendalam agar dapat mengenali dan menyelesaikan masalah ini. (Mahmood et al., 2021)

Berbagai kajian terdahulu cenderung berfokus pada dimensi makro otonomi daerah. menurut Muhtadin menekankan otonomi sebagai tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), sementara menurut penelitian Nasrin et al menyoroti problematika netralitas ASN dalam kontestasi politik lokal (Islam et al., 2014). Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya mengisi celah kajian (*research gap*) tersebut dengan menganalisis secara spesifik nasib aparatur desa non-ASN. Masalah hukum krusial yang belum terjawab adalah adanya ketidaksinkronan normatif antara Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Desa, yang mengakibatkan kekosongan hukum (*legal vacuum*) terkait status kepegawaian mereka (Sulaiman

2020). Aparatur desa non-ASN berada dalam posisi hukum yang ambigu: mereka bukanlah ASN yang tunduk pada UU ASN, namun juga tidak sepenuhnya diatur sebagai perangkat desa mandiri. Ketidakjelasan status hukum inilah yang menjadi sumber masalah diskriminasi dan ketidakpastian kesejahteraan, sehingga memerlukan eksplorasi yuridis lebih lanjut (Nomor et al., 2023).

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum doktrinal (normatif) yang dipadukan dengan penelitian empiris. Penelitian doktrinal digunakan untuk menganalisis norma hukum yang mengatur status hukum aparatur desa non-Aparatur Sipil Negara (non-ASN) dalam kerangka implementasi otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pangerang Moenta & Pradana, 2018). Sementara itu, penelitian empiris dilakukan untuk mengetahui bagaimana implementasi dan praktik kedudukan aparatur desa non-ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. (*Rekonstruksi Metodologis Hukum: Diversifikasi Dan Integrasi Penelitian Hukum Normatif ( Doktrinal ), Empiris ( Non- Doktrinal ), Dan Studi Sosio-Legal Legal Methodological Reconstruction: Diversification and Integration of Normative ( Doctrinal ), Empirical ( Non-Doctrinal ), and Socio-Legal Research, 2025*)

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah berbagai peraturan yang berkaitan dengan pemerintahan desa dan otonomi daerah, serta pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk memahami konsep dan teori yang berkaitan dengan status hukum aparatur desa. Selain itu, digunakan pula pendekatan empiris/sosial guna melihat secara langsung penerapan aturan tersebut dalam praktik di tingkat desa.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan desa, aparatur desa, serta

otonomi daerah. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang relevan dengan topik penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber lain yang mendukung pemahaman terhadap bahan hukum primer dan sekunder. (*Pergeseran Paradigma Keislaman Nahdlatul Ulama Dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Institusi Pendidikan Nahdlatul Ulama*, 2017)

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan serta pengumpulan data lapangan melalui wawancara dan observasi terhadap pihak-pihak yang terkait dengan aparatur desa non-ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Data yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan mengkaji dan menafsirkan data secara sistematis untuk mengetahui kesesuaian antara ketentuan hukum yang berlaku dengan praktik implementasinya dalam penyelenggaraan otonomi daerah di tingkat desa.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketidakjelasan tentang status hukum para aparatur desa yang bukan Aparatur Sipil Negara (ASN) sering kali berdampak pada diskriminasi dalam proses pengangkatan, pemberian upah, dan manfaat jaminan sosial (Razavi, 2022). Hal ini membuat semangat dan kinerja mereka menurun, sehingga kurang mendorong pengembangan otonomi daerah (Salahuddin et al., 2025).

Kondisi ini memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, di mana aparatur desa yang status hukumnya tidak jelas bisa menghalangi pelayanan publik, pembangunan desa, serta pencapaian tujuan pembangunan nasional, seperti mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. (Bardhan & Mookherjee, n.d.) Tantangan nyata di lapangan, seperti perbedaan cara pengelolaan aparatur desa di berbagai daerah, memperparah ketidakadilan dan membutuhkan analisis yang dalam untuk menemukan solusi yang tepat. (Hofman & Kaiser, 2016)

Penelitian ini melakukan analisis hukum terhadap peraturan terkait, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Desa, Peraturan Pemerintah, serta putusan Mahkamah Konstitusi, untuk menemukan celah dalam hukum dan menyarankan perbaikan yang diperlukan (Agustini et al., 2025). Dengan cara yang berdasarkan fakta dan pengalaman nyata, melalui studi kasus di beberapa desa, menggunakan metode wawancara, survei, dan analisis dokumen, untuk mendapatkan informasi mengenai cara mengelola aparatur desa yang bukan pegawai negeri sipil serta pengaruhnya terhadap otonomi daerah (*Decentralized Governance and Climate Change*, 2025).

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menyarankan beberapa kebijakan, misalnya perubahan aturan agar ada perlindungan hukum yang lebih baik, seperti sistem perekrutan yang adil, gaji yang memadai, dan jaminan sosial yang sama dengan pegawai negeri sipil, demi memperkuat kedudukan aparatur desa. (*Village Governance and Public Participation in Indonesia*, 2023) Menggabungkan hasil dari analisis berdasarkan aturan dan data nyata untuk membuat model penerapan otonomi daerah yang lebih baik, dengan perhatian khusus pada peningkatan kemampuan pegawai desa melalui pelatihan dan pengawasan yang terus-menerus. (Mcdonnell, 2025)

#### **4. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis terhadap peraturan perundang-undangan serta temuan empiris di lapangan, dapat disimpulkan bahwa status hukum aparatur desa yang bukan termasuk Aparatur Sipil Negara (ASN) masih berada dalam kondisi yang belum sepenuhnya jelas dalam kerangka hukum administrasi negara di Indonesia. Meskipun berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Desa telah memberikan dasar pengaturan mengenai pemerintahan desa, namun ketentuan tersebut belum secara komprehensif mengatur perlindungan hukum, sistem pengangkatan, serta jaminan kesejahteraan bagi aparatur desa non-ASN. Kondisi ini menimbulkan potensi ketidakpastian hukum

yang berdampak pada munculnya perlakuan yang tidak seragam di berbagai daerah, termasuk dalam aspek pengupahan, perlindungan sosial, serta kepastian hubungan kerja.

Ketidajelasan status hukum tersebut juga berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di tingkat desa. Aparatur desa yang tidak memperoleh kepastian hukum dan perlindungan kerja yang memadai cenderung mengalami penurunan motivasi dan kinerja, yang pada akhirnya dapat memengaruhi kualitas pelayanan publik serta pelaksanaan pembangunan desa. Padahal, aparatur desa memiliki peran strategis sebagai pelaksana kebijakan pemerintah dan penghubung antara pemerintah dengan masyarakat dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Oleh karena itu, diperlukan langkah pembaruan kebijakan yang lebih komprehensif untuk memperkuat kedudukan hukum aparatur desa non-ASN. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui penyempurnaan regulasi yang mengatur status kepegawaian aparatur desa, penerapan sistem pengangkatan yang transparan dan akuntabel, serta penyediaan jaminan kesejahteraan dan perlindungan sosial yang lebih layak. Selain itu, peningkatan kapasitas aparatur desa melalui pelatihan dan pengawasan yang berkelanjutan juga menjadi faktor penting dalam memperkuat profesionalitas aparatur desa dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal.

Penelitian ini memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian hukum administrasi negara, khususnya dalam memahami hubungan antara regulasi aparatur desa, desentralisasi pemerintahan, dan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Namun demikian, penelitian ini masih memiliki keterbatasan pada ruang lingkup wilayah penelitian yang terbatas pada beberapa desa. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya diharapkan dapat melakukan kajian yang lebih luas, termasuk melalui pendekatan komparatif antar daerah atau antar negara, guna memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai pengelolaan aparatur pemerintahan desa dalam sistem desentralisasi

---

**DAFTAR PUSTAKA**

- Adi, K., & Saputra, K. (2021). *Examining The Role Of Village Funds In Village Sustainable Development Goals ( SDGS ).* 24(6), 45–51.
- Agustini, N., Sariono, J. N., & Salviana, F. M. (2025). *A Comparative Legal Analysis of Village Head Term Extensions within the Framework of Indonesia ' s Democratic Rule of Law.* 6(2), 1517–1524.
- Antlöv, H., & Wetterberg, A. (2014). *Village Governance , Community Life , and the 2014 Village Law in Indonesia.* 1–40.
- Athifah, M. R., Gumelar, G., & Yufiarti, Y. (2024). *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding The Effect of Job insecurity on Innovative Work Behavior : A Systematic Review.* 85–99.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (n.d.). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries.*
- Decentralized Governance and Climate Change.* (2025).
- Hofman, B., & Kaiser, K. (2016). *The Making of the Big Bang and its Aftermath A Political Economy Perspective.* (2001).
- Hugo, J., Pinargote, L., Elizabeth, T., López, H., & Santamaría, C. A. (2025). *Decentralization and Governance in Local Governments : Challenges for Efficient Resource Management Oriented to Regional Business Development.* 3576, 5021–5028.
- Islam, J. H., Pelaksanaan, A., Daerah, O., Desentralisasi, D. A. N., Dalam, P., & Daerah, T. P. (2014). *H k a m.* 2, 233–251.
- Lewis, B. D. (2015). *Decentralising To Villages In Indonesia : Money ( And Other ) Mistakes.* <https://doi.org/10.1002/pad>

- Mahmood, S., Hamid, A., & Badlishah, S. (2021). *The Effect of Human Resource Management Practices on Employee Performance*. 12(3), 2900–2911.
- Mcdonnell, E. M. (2025). *Bureaucracy in Action : The Sociology of Public Administration*. 191–211.
- Nomor, U., Daerah, P., Daerah, O., Desa, A., Asn, N., Hukum, K., & Riset, R. T. (2023). *Otonomi Daerah, Aparatur Desa Non ASN, dan Kekosongan Hukum: Ringkasan Temuan Riset*. 2021–2023.
- Pangerang Moenta, A., & Pradana, S. A. (2018). *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- Pergeseran Paradigma Keislaman Nahdlatul Ulama Dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Institusi Pendidikan Nahdlatul Ulama*. (2017).
- Pradana, S. A., Achmad, D., & Rosita, R. (2023). Depresiasi Makna Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Daerah Kepulauan. *Al-Adalah: Jurnal Hukum Dan Politik Islam*, 8(1), 29–43.
- Razavi, S. (2022). Making the Right to Social Security a Reality for All Workers. *The Indian Journal of Labour Economics*, 65(2), 269–294.  
<https://doi.org/10.1007/s41027-022-00378-6>
- Rekonstruksi Metodologis Hukum : Diversifikasi dan Integrasi Penelitian Hukum Normatif ( Doktrinal ), Empiris ( Non- Doktrinal ), dan Studi Sosio-Legal Legal Methodological Reconstruction : Diversification and Integration of Normative ( Doctrinal ), Empirical ( Non-Doctrinal ), and Socio-Legal Research (Vol. 5, Number 2)*. (2025).
- Salahuddin, S., Rifai, R., & Hidayat, R. (2025). *Leadership , corruption , and inequality : Village development in a non-democratic context*. 12(4), 256–266.
- Village Governance and Public Participation in Indonesia*. (2023). 03(2), 55–64.