

**KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM PENGANGKATAN
PERANGKAT DESA SEBAGAI PERWUJUDAN OTONOMI DESA
(Studi Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan)**

TESIS



OLEH

ANDI KRISTIYANTO

N.I.M. : 20302000008
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER HUKUM ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2022**

**KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM PENGANGKATAN
PERANGKAT DESA SEBAGAI PERWUJUDAN OTONOMI DESA
(Studi Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan)**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna
mendapatkan gelar Magister Ilmu Hukum**

OLEH

ANDI KRISTIYANTO

N.I.M. : 20302000008

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER HUKUM ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2022**

**KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM PENGANGKATAN
PERANGKAT DESA SEBAGAI PERWUJUDAN OTONOMI DESA
(Studi Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan)**


TESIS

Oleh :

ANDI KRISTIYANTO


N.I.M : 20302000008
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Disetujui Oleh
Pembimbing
Tanggal, Tanggal


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 0615076202

Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum




Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

**KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM PENGANGKATAN
PERANGKAT DESA SEBAGAI PERWUJUDAN OTONOMI DESA
(Studi Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan)**

TESIS

Oleh:

ANDI KRISTIYANTO

N.I.M : 20302000008

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **18 Agustus 2022**
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.

NIDN: 0615076202

Anggota I

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.

NIDN: 0615076202

Anggota II

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 06-2004-6701

Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.

NIDN: 0615076202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ANDI KRISTIYANTO

NIM : 20302000008

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM PENGANGKATAN PERANGKAT DESA SEBAGAI PERWUJUDAN OTONOMI DESA (Studi Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan)

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 11 Agustus 2022
Yang menyatakan,



(ANDI KRISTIYANTO)



PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ANDI KRISTIYANTO

NIM : 20302000008

Program Studi : MAGISTER HUKUM

Fakultas : FAKULTAS HUKUM



Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul :

KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM PENGANGKATAN PERANGKAT DESA SEBAGAI PERWUJUDAN OTONOMI DESA (Studi Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan)

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 11 Agustus 2022
Yang menyatakan,

(ANDI KRISTIYANTO)

*Coret yang tidak perlu

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisa: 1) Kewenangan kepala desa dalam pengangkatan perangkat desa berdasarkan otonomi Desa; 2) Mekanisme pengangkatan Perangkat Desa dalam kerangka Otonomi Desa di Kabupaten Pekalongan; dan 3) Faktor-faktor yang menjadi penghambat/kendala dalam pengangkatan Perangkat Desa perspektif otonomi Desa dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi (solusinya) dalam pengangkatan Perangkat Desa.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu analisis penerapan peraturan perundang-undangan dengan metode penelitian kualitatif. Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data dianalisis menggunakan teori otonomi, teori kewenangan, dan teori sistem pemerintahan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) Kepala Desa memiliki kewenangan atributif mengangkat Perangkat Desa berdasarkan otonomi Desa yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; 2) Mekanisme pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dan Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, dilakukan dengan dua cara yaitu: 1) melalui mutasi dan 2) melalui proses penjurangan dan penyaringan; 3) Faktor-faktor yang menghambat kewenangan Kepala Desa dalam mengangkat Perangkat Desa yaitu, (a) aspek substansi hukum, yaitu adanya pasal dan ayat dalam peraturan perundang-undangan yang tidak jelas, (b) Aspek struktur hukum, yaitu relasi kekuasaan dan kepentingan Pemerintah Daerah dan Desa, (c) Aspek budaya hukum, yaitu kesadaran hukum masyarakat masih rendah dan sebagian besar masyarakat belum mengetahui dan memahami peraturan perundang-undangan tentang Desa.

Kata Kunci : Kewenangan Kepala Desa, Pengangkatan Perangkat Desa, Otonomi Desa

ABSTRACT

This study aims to examine and analyze: 1) The authority of the village headman in the appointment of the apparatus based on village autonomy; 2) Mechanism of appointment of Village Apparatus within the framework of Village Autonomy in Pekalongan Regency; and 3) Factors that become obstacles in the appointment of Village Apparatus from the perspective of Village autonomy and the solution.

This study is a sociological juridical approach, namely the analysis of the application of legislation with qualitative research methods. The sources and types of data in this study consist of primary data and secondary data. The data were analyzed using autonomy theory, authority theory, and government system theory.

The results of this study indicate that: 1) The Village Headman has attributive authority to appoint Village Apparatus based on Village autonomy as outlined in Law Number 6 of 2014; 2) The mechanism for appointing Village Apparatus in Pekalongan Regency is carried out based on Pekalongan Regency Regional Regulation (PERDA) Number 20 of 2017 concerning Appointment and Dismissal of Village Apparatus and Pekalongan Regent's Regulation (PERBUP) Number 22 of 2018 concerning Implementation Regulations of Pekalongan Regency Regional Regulation Number 20 of 2017 regarding the Appointment and Dismissal of Village Apparatus, carried out in two ways, namely: 1) through mutation and 2) through a screening and filtering process. The factors that hinder the authority of the Village Head in appointing Village Apparatus are, (a) aspects of legal substance, namely the existence of articles and paragraphs in laws and regulations that are not clear, (b) Aspects of the legal structure, namely the relationship of power and interests of the Regional Government and Village, (c) Aspects of legal culture, namely the legal awareness of the community is still low and most people do not know and understand the laws and regulations regarding the Village.

Keywords: *The Authority of the Headman, Appointment of Village Apparatus, Village Autonomy.*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas berkat Rahmat dan Hidayat-Nya, Tesis dengan judul “Kewenangan Kepala Desa Dalam Pengangkatan Perangkat Desa Sebagai Perwujudan Otonomi Desa (Studi Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan)” ini dapat diselesaikan. Sholawat serta salam kehadiran junjungan alam Nabiyallah Muhammad SAW sang pembawa cahaya kebenaran. Semoga kita semua mendapatkan syafaat-nya di hari pembalasan kelak. Amin.

Terima kasih yang sebesar-besarnya penulis ucapkan kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Gunarto, SH.,M.Hum.** selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menimba ilmu di UNISSULA.
2. Bapak **Dr. Bambang Tri Bawono, SH.,MH.** Selaku Dekan Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Ibu **Dr. Sri Kusriyah, SH., M. Hum.** selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sultan Agung (UNISSULA) dan Pembimbing I, atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk menimba ilmu di jurusan hukum Tata Negara Magister Ilmu Hukum. Tidak ada kata-kata yang mampu penulis ucapkan, kecuali ucapan terimakasih atas bimbingan, arahan dan kesabarannya dalam membimbing penulis sampai selesai.
4. Ibu **Dr. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, SH., M.H.** Selaku pembimbing II, yang telah membantu penulis baik secara materi maupun dukungannya yang tiada ternilai. Semoga ilmu yang penulis dapatkan berkah dan manfaat bagi masyarakat, agama, nusa dan bangsa.
5. Bapak ku **Darji bin Madran (Almarhum)** dan Ibuku tersayang **H. Hartuti binti Kromodiharjo** yang selalu menyemangati dan memberikan kasih sayang yang tiada tara, hingga penulis sampai seperti sekarang ini. Tidak satupun balasan yang setimpal dengan pengorbanan tulus seorang

ibu dan Ayah yang darahnya mengalir di seujur tubuh ku. Penulis hanya mampu terdiam dalam doa semoga Allah SWT meridhoi.

6. Istriku tercinta **Devi Meilla** dan anak-anak ku tersayang (**Sheila Andira Putri, M. Diva Saputra, Qoddafa Andi Ziandru, dan Anargya Andi Ziandra**), terimakasih atas kerelaannya untuk waktu-waktu yang begitu indah dan selalu setia menemani.
7. Teman-teman seperjuangan yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu, yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian Tesis ini. Semoga kebaikan teman-teman mendapatkan balasan yang setimpal di sisi-Nya

Akhirnya, tidak ada gading yang tak retak, tidak ada manusia yang luput dari salah dan khilaf. Oleh karena itu, kritik dan saran yang konstruktif sangat penulis harapkan. Semoga penelitian Tesis ini manfaat bagi pembangunan Desa yang berdaulat, mandiri dan kuat secara ekonomi menopang tegak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

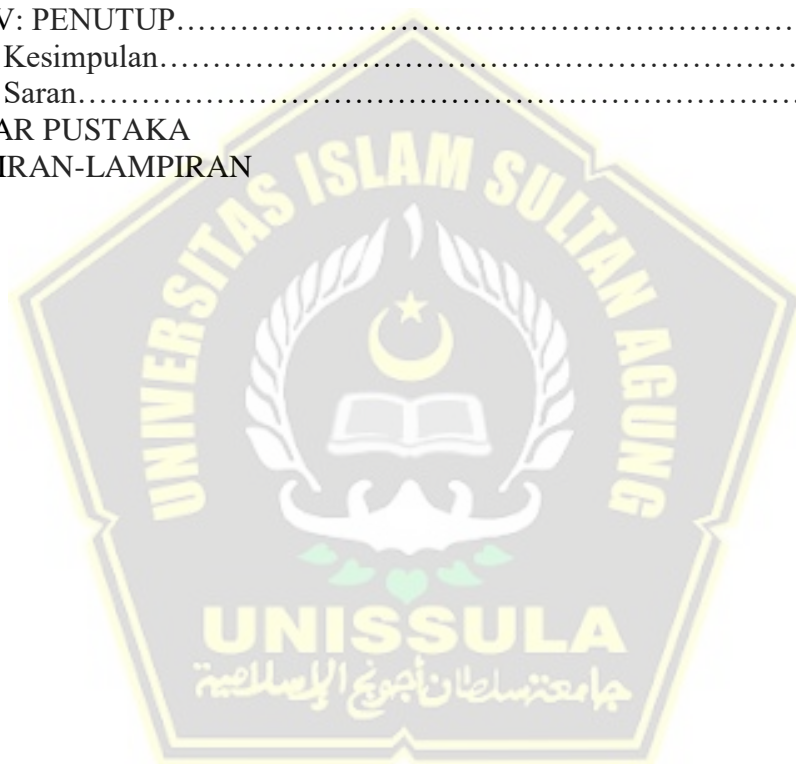
Pekalongan, 12 Juli 2022

ANDI KRISTIYANTO

DAFTAR ISI

Halaman Sampul.....	
Halaman Judul.....	i
Halaman Perstujuan Pembimbing.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Pernyataan Keaslian (Orisinalitas) Penelitian.....	iv
Abstrak.....	v
Abstract.....	vi
Kata Pengantar.....	vii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Gambar.....	xi
Daftar Singkatan.....	xii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Kerangka Konseptual.....	10
F. Kerangka Teoretis.....	12
1. Teori Kewenangan.....	12
2. Teori Otonomi Desa.....	16
G. Metode Penelitian.....	18
1. Metode Pendekatan.....	18
2. Spesifikasi Penelitian.....	19
3. Jenis dan Sumber Data.....	19
4. Metode Pengumpulan Data.....	23
5. Metode Analisis Data.....	23
H. Sistematika Penulisan.....	25
BAB II: KAJIAN PUSTAKA.....	26
A. Sistem Hukum dan Pemerintahan di Indonesia.....	26
1. Sistem Hukum di Indonesia.....	26
2. Sistem Pemerintahan di Indonesia.....	29
a. Pengertian Sistem Pemerintahan.....	29
b. Bentuk Sistem Pemerintahan.....	31
c. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan.....	34
B. Administrasi dan Pelayanan Publik.....	39
1. Definisi Administrasi.....	39
2. Pelayanan Publik.....	41
C. Otonomi Daerah dan Otonomi Desa.....	42
1. Otonomi Daerah.....	42
2. Otonomi Desa.....	51
D. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	58
1. Sejarah Peraturan Perundang-Undangan Desa.....	58
2. Pemerintahan Desa.....	71
3. Asas Pemerintahan Desa.....	81

4. Kewenangan Desa.....	82
BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	87
A. Gambaran Umum Desa Tegalontar dan Desa Waru Kidul.....	87
1. Gambaran Umum Desa Tegalontar Kecamatan Sragi.....	87
2. Gambaran Umum Desa Waru Kidul Kecamatan Wiradesa.....	89
B. Kewenangan Kepala Desa Mengangkat Perangkat Desa Berdasarkan Otonomi Desa.....	90
C. Prosedur dan Mekanisme Pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan.....	100
D. Faktor-faktor yang Menjadi Penghambat Pelaksanaan Wewenang Kepala Desa Mengangkat Perangkat Desa.....	105
1. Aspek Substansi Hukum (<i>Legal Substance</i>).....	105
2. Aspek Struktur Hukum (<i>Legal Structure</i>).....	116
3. Aspek Budaya Hukum (<i>Legal Culture</i>).....	120
BAB IV: PENUTUP.....	123
A. Kesimpulan.....	123
B. Saran.....	126
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Analisis Data Kualitatif dengan Model Interaktif.....	23
Gambar 2	Citra Satelit Desa Tegalontar Kecamatan Sragi Kabupaten Pekalongan.....	87
Gambar 3	Citra Satelit Desa Waru Kidul Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan.....	89
Gambar 4	Tahapan pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan.....	102



DAFTAR SINGKATAN

APBDes	:	Anggaran Pengeluaran dan Belanja Desa
ADD	:	Anggaran Dana Desa
APBD	:	Anggaran Pengeluaran dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pengeluaran dan Belanja Negara
ASN	:	Aparatur Sipil Negara
AUPB	:	Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik
BPD	:	Badan Permusyawaratan Desa
BUMDES	:	Badan Usaha Milik Desa
CPNS	:	Calon Pegawai Negeri Sipil
DATI	:	Daerah Tingkat
DD	:	Dana Desa
ESDM	:	Energi dan Sumber Daya Mineral
KDN	:	Kementerian Dalam Negeri
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
PANSEL	:	Panitia Seleksi
PERDA	:	Peraturan Daerah
PERBUP	:	Peraturan Bupati
PERDES	:	Peraturan Desa
PERMEN	:	Peraturan Menteri
PERPRES	:	Peraturan Presiden
PERKADES	:	Peraturan Kepala Desa
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPPK	:	Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UU	:	Undang-Undang

UNISSULA
جامعة سلطان أبي جعفر الإسلامية

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahirnya otonomi desa, menjadi era baru di mana desa memiliki hak kemandirian dalam memajukan masyarakatnya secara demokratis, baik di bidang politik, ekonomi maupun budaya. Sudah barang tentu otonomi desa memerlukan birokrasi yang reformis, efisien, kreatif, inovatif, dan mampu menjawab tantangan dalam menghadapi ketidak pastian di masa kini dan akan datang. Kemampuan untuk tetap survive dan menjadikan desa sejahtera, sangat bergantung dari kesadaran kolektif kolegal seluruh elemen masyarakat desa..

Salah satu prinsip pelaksanaan otonomi desa yaitu dilaksanakannya otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab, tidak terkecuali dalam hal pelimpahan kewenangan urusan pemerintahan. Pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa). Pelaksanaan pemerintahan desa tersebut dituntut adanya suatu aspek tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), di mana salah satu karakteristik atau unsur utama dari *Good Governance* adalah akuntabilitas atau sebagaimana diungkap Henk Addink:

Governance concerns a state's ability to serve its citizens. It involves the rules, processes, and behaviours whereby interests are articulated, resources are managed, and power is exercised in society. Despite its open and broad character, governance relates to the very basic aspects of the

functioning of society and its political and social systems. It is described as a basic measure of a society's stability and performance¹.

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk tanggung jawab pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggung jawaban yang dilaksanakan secara periodik. Jadi, akuntabilitas pemerintahan sangat diperlukan sebagai penunjang penerapan otonomi desa agar dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, untuk memenuhi tuntutan demokrasi tersebut, Undang-Undang Desa membuka kesempatan seluas-luasnya kepada pemerintah desa dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di desa sebagaimana bunyi dari Pasal 25 UU Desa. Unsur desa sebagai wilayah otonom diberi kewenangan secara khusus dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk dalam hal pengangkatan perangkat desa.

Pelaksanaan wewenang Kepala Desa dalam mengangkat Perangkat Desa belum sepenuhnya berjalan dengan baik, sebagaimana diamanatkan UU Desa². Berdasarkan Data BPS Kabupaten Pekalongan, terdapat 272 desa dan 13 kelurahan dari 19 kecamatan yang ada di Kabupaten Pekalongan³, hampir sebagian besarnya menghadapi persoalan-persoalan yang serupa terkait wewenang Kepala Desa dalam mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa.

¹Addink, Henk, 2019, *Good Governance: Concept and Context*, Oxford University Press, Oxford, h. 3

²Nanang Zulkarnaen, Maemunah, "Kewenangan Kepala Desa Dalam Mengangkat Dan Memberhentikan Perangkat Desa Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", *Civicus Pendidikan Pancasila & Kewarganegaraan*, Vol. 6 No. 1 Maret 2018, h. 27

³BPS, 2021, *Kabupaten Pekalongan Dalam Angka*, BPS, Pekalongan, h. 19

Kewenangan Kepala Desa belum sepenuhnya terlaksana dengan baik disebabkan munculnya bias pemaknaan istilah yang berbeda tentang ‘desa’ atau belum seragamnya pemakaian istilah ‘desa’ di tingkat birokrasi Pemerintah. Misalnya Kementerian Kesehatan mempunyai “desa siaga”, Kementerian Kehutanan punya “hutan desa”, Kementerian Kelautan dan Perikanan bermain di “desa pesisir” atau “desa nelayan”, Kementerian ESDM mempunyai “desa mandiri energi”, Kementerian Pertanian memiliki “desa mandiri pangan”, Kementerian Pariwisata mempunyai mainan “desa wisata”. Tetapi konsep desa yang dimiliki oleh beberapa Kementerian ini berbeda dengan konsep desa yang dimiliki KDN. Mereka menyebut desa dalam pengertian lembaga-lembaga dan masyarakat sebagai penerima manfaat program-program mereka, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum atau organisasi pemerintahan⁴.

Pandangan yang tidak seragam pada penggunaan istilah desa, tidak hanya terjadi pada level Kementerian sebagaimana tersebut di atas, tetapi juga terjadi di Daerah seperti halnya Kabupaten Pekalongan. Konflik kepentingan antara daerah dan desa dalam hal kewenangan mengatur diri sendiri (otonomi) masih menjadi perdebatan yang panjang.

...autonomy is also made available in situations where a self-determination conflict has not yet fully developed. While self-determination conflicts are characterized by a claim to a unilateral change in status, in other instances, ethnic groups may merely be seeking a greater expression of their identity within the state. This can take the form of a claim to enhanced regional or local self-governance⁵.

⁴Sutoro Eko, 2015, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, h. 24

⁵Weller, Marc & Stefan Wolff, (Eds.), 2005, *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, Routledge, London, h. 3

Perbedaan budaya dan nilai yang bersumber dari keragaman etnis dan berbagai budaya politik tetap menjadi sumber utama konflik⁶. Indonesia dengan beragam etnis, budaya, bahasa dan agama/kepercayaan di satu sisi merupakan kekayaan dan penciri bangsa, namun di sisi yang lain sering kali menjadi tantangan bagi pemerintah desa untuk menyesuaikan identitas etnis mereka sendiri dengan identitas nasional, terutama jika negara berusaha mempertahankan otoritas politik yang kuat di atas perbedaan dan kepentingan subnasional (*daerah-pen*).

Pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa sebagai pembantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai aparatur Pemerintah Desa, diatur dalam Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa. Bahwa yang dimaksud dengan Perangkat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan⁷.

Pada Pasal 2 ayat (1) diatur mengenai kewenangan pengangkatan Perangkat Desa oleh Kepala Desa, dan ayat (2) berisi tentang persyaratan umum dan khusus sebagaimana berikut ini.

⁶Yu, Mengyan (Yolanda) . 2017, *Instrumental Autonomy, Political Socialization, and Citizenship Identity: A Case Study of Korean Minority Citizenship Identity, Bilingual Education and Modern Media Life in the Post-Communism Transitioning China*, Springer Nature Singapore Pte Ltd, Singapore, h. 9

⁷Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa, Pasal 1

- (1) Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa dari warga Desa yang telah memenuhi persyaratan umum dan khusus.
- (2) Persyaratan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
 - a. berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat;
 - b. berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
 - c. dihapus;
 - d. memenuhi kelengkapan persyaratan administrasi.
- (3) Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu persyaratan yang bersifat khusus dengan memperhatikan hak asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat setempat dan syarat lainnya.
- (4) Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dalam peraturan daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, Kabupaten Pekalongan menyusun Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa yang secara teknis diatur dalam Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa. Pada Pasal 1 disebutkan secara spesifik tentang istilah umum yang digunakan dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, sebagaimana berikut.

Pasal 1

- (11) Panitia Seleksi Perangkat Desa yang selanjutnya disebut Pansel adalah Pansel yang dibentuk oleh Kepala Desa yang keanggotaannya terdiri dari tokoh masyarakat dan Perangkat Desa yang bertugas menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan pencalonan, penyaringan dan pengangkatan Perangkat Desa.
- (12) Pengangkatan adalah proses pengisian Perangkat Desa yang dilakukan melalui tahapan penelitian persyaratan administrasi dan **“pelaksanaan ujian penyaringan dan/atau ujian khusus”** (Garis bawah dengan tulisan tebal oleh peneliti).

- (18) Penyaringan adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh Panitia Seleksi Perangkat Desa meliputi penelitian persyaratan administrasi, penetapan Calon Perangkat Desa dan hasil ujian⁸

Ketentuan pelaksanaan pengangkatan perangkat desa yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2017 dan Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2018 tersebut, tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya seperti UU Desa dan Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 mengenai mekanisme pengangkatan perangkat Desa. Khususnya pada Pasal 1 ayat 12 PERBUP 22 Tahun 2018 menyebutkan bahwa “Pengangkatan adalah proses pengisian Perangkat Desa yang dilakukan melalui tahapan penelitian persyaratan administrasi dan “pelaksanaan ujian penyaringan dan/atau ujian khusus”. Selanjutnya pada Pasal 6 huruf f ditegaskan bahwa Ujian penyaringan dan/atau ujian khusus menjadi tugas Panitia Seleksi.

Tidak dijelaskan bagaimana prosedur (mekanisme) pelaksanaan ujian pengangkatan perangkat desa sebagaimana dimaksud, Siapa yang menyusun tes/soal ujian? di mana dilaksanakan? Bagaimana sistem keamanan paket soal? Apakah materi yang diujikan sesuai dengan kebutuhan Desa? Untuk apa ujian perangkat desa dilakukan? Apakah ujian atau tes perangkat desa sesuai dengan amanat UU Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017?

Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Kabupaten Pekalongan sebagaimana tersebut, masih menjadi tanda tanya besar jika ditelaah dari teori sistem hukum dan pemerintahan. Sebab, logika hukum yang digunakan sama sekali tidak masuk

⁸Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa yang secara teknis diatur dalam Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa.

akal, bagaimana mungkin daerah otonom (Kabupaten/Kota) yang otonominya berdasarkan pemberian pemerintah Pusat memiliki kewenangan mengatur daerah otonom (Desa) yang memiliki otonomi asli (bukan pemberian Pemerintah)?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut muncul, karena pada faktanya, ujian penyaringan dan/atau ujian khusus Perangkat Desa dilakukan oleh Daerah (dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Pekalongan) bekerjasama dengan perguruan tinggi tanpa melibatkan Desa dalam penyusunan materi uji maupun penentuan perguruan tinggi atau lembaga mana yang akan dijadikan sebagai penyelenggara/lokasi pelaksanaan Ujian. Bagaimana kemudian, begitu banyak kasus kecurangan terjadi pada proses ujian pengangkatan Perangkat Desa, seperti yang terjadi di Kabupaten Blora, peserta tes (calon perangkat desa) mengaku nilainya dimainkan.

“Nilai saya itu kayak dibekukan tidak bisa naik. Masak 30 terus gak naik. Soalnya pengalaman dari CPNS, itu teman saya mengalaminya, bayar nanti operatornya itu sudah memanipulasi nilainya. Jadi nilai itu sudah disetting sebelum tes”⁹.

Begitu juga dengan kecurangan yang terjadi di Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah, salah seorang peserta tes mengaku adanya kecurangan pada seleksi perangkat desa pada saat ujian tes.

“Saya ikut seleksi perekrutan kepala seksi pemerintahan. Saya mengikuti ujian dan mendapatkan nilai akhir tertinggi saat tes. Tapi kenapa peserta dengan nilai jauh di bawah saya yang terpilih.”¹⁰

⁹Jateng.inews.id, “Tes CAT Perades di Blora Diduga Ada Manipulasi Nilai, Peserta Desak Audit Forensik” diakses dari <https://jateng.inews.id/berita/tes-cat-perades-di-blora-diduga-ada-manipulasi-nilai-peserta-desak-audit-forensik>

¹⁰Wonogiri.pikiran-rakyat.com. 18 Desember 2021, “Beredar Surat Dugaan Kecurangan Tes Perangkat Desa di Karanganyar, Menantu Kades Kalah Nilai Diluluskan”, diakses dari <https://wonogiri.pikiran-rakyat.com/lokal/pr-2233263357/beredar-surat-dugaan-kecurangan-tes-perangkat-desa-di-karanganyar-menantu-kades-kalah-nilai-diluluskan>

Klaim kecurangan ujian perangkat desa di Kabupaten Kediri Jawa Timur, mengakibatkan Bupati mengambil tindakan untuk menghentikan proses ujian tes perangkat desa dan mengulang seluruh tahapan pengangkatan perangkat desa¹¹. Berdasarkan uraian tersebut di atas, dipandang perlu untuk melakukan kajian mendalam dan komprehensif mengenai wewenang Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa dalam kerangka otonomi Desa di Kabupaten Pekalongan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan Kepala Desa dalam pengangkatan Perangkat Desa berdasarkan otonomi Desa?
2. Bagaimana mekanisme pengangkatan Perangkat Desa dalam kerangka otonomi Desa di Kabupaten Pekalongan?
3. Faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, tujuan penelitian ini sebagai berikut.

1. Untuk mengkaji dan menganalisa kewenangan kepala desa dalam pengangkatan perangkat desa berdasarkan otonomi Desa.

¹¹Kompas.com, Rabu 22 Desember 2021, “Seleksi Perangkat Desa Diduga Penuh Kecurangan, Warga Kabupaten Kediri Unjuk Rasa”, diakses dari <https://www.kompas.tv/article/244387/seleksi-perangkat-desa-diduga-penuh-kecurangan-warga-kabupaten-kediri-unjuk-rasa>.

2. Untuk memperoleh dan mengetahui informasi tentang mekanisme pengangkatan Perangkat Desa dalam kerangka Otonomi Desa di Kabupaten Pekalongan.
3. Untuk mengkaji dan menganalisa faktor-faktor yang menjadi penghambat/kendala dalam pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan.

D. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi secara teori maupun praktis:

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan tata Negara terkait dalam pemerintahan desa khususnya dalam bidang pengangkatan perangkat desa. Serta dapat dijadikan sebagai rujukan untuk penelitian berikutnya, terutama penelitian yang mengkaji tentang wewenang Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa dalam kerangka otonomi desa.

2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh

- a. Pemerintah Desa: Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan rujukan untuk menyusun Peraturan Desa (PERDES) tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

- b. Pemerintah Kecamatan: Sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan dasar pemberian saran/rekomendasi kepada Kepala Desa dalam mengangkat Perangkat Desa.
- c. Pemerintah Daerah: Dapat digunakan sebagai sumber kajian (naskah akademik) penyusunan Peraturan Daerah (PERDA) dan Peraturan Bupati (PERBUP) tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam suatu penelitian sangatlah penting, hal ini bertujuan untuk mencegah kesimpang siuran pengertian serta memberikan pemahaman kepada pembaca agar tidak terjadi pemahaman yang berbeda mengenai masalah yang diteliti.

1. Kewenangan (bahasa Belanda: *Bevoegdheid*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu.¹² Wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat.
2. Kepala desa atau sebutan lain sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, adalah pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun, dan dapat

¹²Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Republik Indonesia "Arti kata kewenangan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam jaringan"

diperpanjang lagi untuk 3 (tiga) kali masa jabatan berikutnya berturut-turut atau tidak.¹³ Kepala desa tidak bertanggung jawab kepada Camat, tetapi hanya dikoordinasikan saja oleh Camat. Kepala desa bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

3. Perangkat desa adalah unsur penyelenggara pemerintahan desa yang bertugas membantu kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya pada penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat di desa.
4. Otonomi Desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, di mana hanya masyarakat desa yang bersangkutan boleh mengatur dan mengurus urusannya. Orang-orang luar yang tidak berkepentingan tidak boleh ikut campur mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang bersangkutan. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan¹⁴

¹³ "Periode Maksimal Jabatan Kepala Desa". hukumonline.com/klinik. Diakses tanggal 5 Mei 2016.

¹⁴ Hanif Nurcholis. 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, h. 11

F. Kerangka Teoretis

1. Teori Kewenangan

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi) dan Hukum Tata Negara, karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya¹⁵. Berikut adalah pendapat para ahli mengenai kewenangan berdasarkan sumbernya¹⁶:

- a. Prajudi Atmosudirjo, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum public.
- b. Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara *atribusi*, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada

¹⁵ Yusri Munaf, 2015, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, h.52

¹⁶ Ibid.

delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

- c. Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan

peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

- d. S.F.Marbun, menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat memengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.
- e. Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan.

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.

Mandat merupakan perintah untuk melaksanakan (*opdracht totuitvoering*); kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandans (*bevoeghdheid kan door mandaatgever nog incidenteel uitgeofend worden*); tidak terjadi peralihan tanggung jawab (*behooud van verantwoordelijkheid*);

tidak harus berdasarkan UU (*geen wetelijke basis vereist*); dapat tertulis, dapat pula secara lisan.

2. Teori Otonomi Desa

Weller dan Wolff mendefinisikan otonomi sebagai kekuatan yang ditetapkan secara hukum dari komunitas etnis atau teritorial untuk mengambil keputusan publik dan melaksanakan kebijakan publik secara independen dari sumber otoritas lain di negara bagian, tetapi tunduk pada tatanan hukum negara secara keseluruhan¹⁷.

Otonomi terdiri dari 4 (empat) dimensi¹⁸, yaitu: 1) *self-definition*, 2) *self-realisation*, 3) *self-unification*, dan 4) *self-constitution*. *Self-definition* atau definisi diri berkaitan dengan sejauh mana agen mengatur dirinya sendiri dalam peran identitas pribadi; yaitu, berkaitan dengan sejauh mana identitas pribadi agen menjunjung komitmennya sendiri; realisasi diri (*self-realisation*) berkaitan dengan komitmen yang diambil agen dalam domain agen praktis, agen praktis mengacu pada agen saat dia menghadapi dunia di sekitarnya. Ini adalah domain diri saat dia mengalami keadaan afektif, saat dia menafsirkan lingkungannya, dan saat dia berunding dan bertindak; *Self-unification* (penyatuan diri) berbeda dari dua dimensi lainnya karena tidak refleksif. Artinya, domain di mana agen mengambil komitmen tidak sama dengan domain ketika dia diminta untuk menegakkan komitmen tersebut. Sebaliknya, penyatuan diri mempertimbangkan sejauh mana agen dalam setiap domain menjunjung tinggi komitmen yang telah diambilnya dalam domain lain. *Self-constitution* (mengatur diri sendiri)

¹⁷ Marc Weller & Stefan Wolff, (Eds.), London, Op.cit. h. 85

¹⁸ Killmister, Suzy, 2018, *Taking the Measure of Autonomy: A Four-Dimensional Theory of Self Governance*, Routledge, New York, h. 3-87

mengukur sejauh mana seorang agen membentuk dirinya sebagai diri, dalam arti relevan untuk pemerintahan sendiri. Seperti yang sering disebut sebagai *self-governance* menempati dua domain identitas pribadi dan agensi praktis. Dengan kata lain, mengatur diri sendiri (*self-constitution*) berkaitan dengan sejauh mana agen mampu menghubungkan dua peran dirinya dan memastikan bahwa *self-governance* setidaknya bersatu secara minimal.

Menurut Kartohadikoesoemo¹⁹, kewenangan suatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing “otonomi” yaitu hak untuk mengatur dan mengurus “rumah tangga” sendiri, dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. Pada dasarnya pengertian tentang otonomi desa itu adalah ciptaan Belanda, waktu mereka masih memegang kekuasaan di Indonesia. Hukum adat yang mengatur segenap peri kehidupan rakyat di desa, tidak membeda-bedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur tata desa sebagai daerah hukum, juga tidak dari peraturan-peraturan yang mengatur kepercayaan, cara orang berbakti kepada Tuhan dan kepada roh suci cikal bakal (“danyang” desa).

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, otonomi desa sebenarnya melekat pada keberadaan suatu desa sejak desa tersebut dibentuk, di mana otonomi desa berlandaskan adat dan mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, serta tidak berasal dari pemberian Pemerintah (baik Pusat, Propinsi maupun

¹⁹ Kushandajani, 2018, *Kewenangan Desa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Dalam Perspektif UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa*, Departemen Politik dan Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro, Semarang, h. 18-19

Kabupaten).²⁰ Otonomi desa juga bisa dimaknai sebagai otonomi komunitas masyarakat setempat dalam mengorganisir diri mereka sendiri. Sehingga desa seringkali dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis (*Sociological Research*) yang menekankan pada praktek di lapangan yang berkaitan dengan aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma hukum yang berlaku, kemudian dihubungkan dengan kenyataan dan fakta-fakta yang terdapat dalam kehidupan masyarakat serta membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat²¹, atau sering juga diistilahkan sebagai penelitian normative-empiris (*applied law research*), yaitu Penelitian hukum normatif-empiris, yang dapat disebut juga penelitian hukum normatif-terapan (*applied law research*), merupakan penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan²², dalam hal ini adalah kewenangan Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa.

²⁰ Ibid. h. 11

²¹ Amiruddin dan Zaenal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 21.

²² Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, h. 29

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikaji, maka penelitian ini merupakan jenis penelitian eksplorasi, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh keterangan, informasi, penjelasan, dan data mengenai hal-hal yang belum diketahui.²³

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dapat dilihat dari sumbernya, yaitu data yang diperoleh langsung di masyarakat (sumber data primer) dan data yang diperoleh dari bahan pustaka (sumber data sekunder).

- a. Sumber data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber-sumber primer atau sumber utama yang bersifat fakta atau keterangan yang diperoleh secara langsung dari lapangan. Data primer penelitian ini diperoleh dari keterangan:

- a) Kepala Desa: Kepala Desa Tegalontar Kecamatan Sragi dan Kepala Desa Waru Kidul Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan.

Informasi yang diharapkan dari Kepala Desa Tegalontar dan Waru Kidul adalah keterangan tentang pemahaman mereka tentang otonomi desa beserta kewenangan desa dan kepala desa, prosedur/mekanisme pengangkatan perangkat desa yang dilaksanakan selama ini, ada tidaknya peraturan desa yang mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian perangkat

²³ Ibid, h. 26

desa, serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan wewenang kepala desa dalam mengangkat perangkat desa.

b) Perangkat Desa: Informasi yang diharapkan dari perangkat desa adalah keterangan mengenai prosedur dan mekanisme pengangkatan perangkat desa yang telah mereka ikuti, pengalaman mereka selama proses penjaringan dan penyaringan calon perangkat desa, hubungan perangkat desa dengan Kepala Desa, mindsett perangkat desa sebagai pembantu Kepala Desa, pemahaman perangkat desa tentang peraturan perundang-undangan terkait desa dan potensi desa.

c) BPD : Informasi yang diharapkan dari BPD adalah keterangan tentang pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan terkait otonomi desa, peraturan desa, kewenangan desa, prosedur dan mekanisme pengangkatan perangkat desa dan lain sebagainya terkait dengan tugas pokok dan fungsi BPD.

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan literature kepustakaan dengan melakukan studi dokumen, arsip yang bersifat teoretis, konsep-konsep, doktrin dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan pokok cara mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan, teori-teori dari para ahli hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta artikel ilmiah. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- 1) Bahan hukum primer : bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, yaitu:
- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
 - c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah
 - d) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa
 - e) PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa
 - f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat desa.
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2015 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 49), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa (Lembaran Daerah Kabupaten

Pekalongan Tahun 2017 Nomor 18, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 72);

h) Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 19 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2017 Nomor 19, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 73);

i) Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

j) Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa.

c. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer dalam hal ini teori-teori yang dikemukakan para ahli hukum, berupa buku-buku, literature, tesis, disertasi, artikel ilmiah, dan sebagainya.

d. Bahan hukum Tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan

sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan ensiklopedia.²⁴

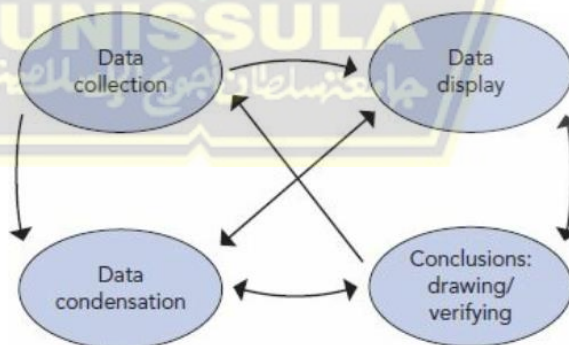
4. Metode Pengumpulan Data

Data penelitian dikumpulkan melalui

- 1) Studi Pustaka yakni dengan cara menelaah atau menngkaji serta membahas berbagai sumber dari literatur-literatur yang ada dan terkait dengan permasalahan yang diteliti.
- 2) Wawancara, observasi dan angket terhadap Kepala Desa, Ketua BPD, Perangkat Desa, Tokoh Agama dan Tokoh Masyarakat yang dipilih sesuai dengan tujuan penelitian untuk mendapatkan data dan informasi.

5. Metode Analisis Data

Analisis data menggunakan analisis kualitatif yakni analisis interaktif²⁵, yang terdiri dari tiga komponen yaitu: 1) data *condensation* (pemadatan data), 2) menampilkan data, 3) Menarik simpulan: gambaran atau verifikasi.



Gambar 1. Analisis Data Kualitatif dengan Model Interaktif.

²⁴ Ibid, h. 62

²⁵ Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, & Johnny Saldana, 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook, Edition 3*, Sage Publications Inc., California, n.p

Keterangan:

Data Condensation (pemadatan data): mengacu pada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstraksian, dan/atau transformasi data yang muncul dalam korpus (tubuh) lengkap dari catatan lapangan tertulis, transkrip wawancara, dokumen, dan bahan empiris lainnya.

Data Display (tampilan data): kumpulan data yang terorganisasi dengan baik dan padat yang memungkinkan pengambilan keputusan dan tindakan. Tampilan dalam kehidupan sehari-hari yang dapat membantu peneliti memahami apa yang sedang terjadi dan mengambil tindakan berdasarkan pemahaman itu (baik analisis lebih lanjut atau tindakan). Hal ini terkait dengan keterangan informan dan praktek yang mereka lakukan sehari-hari dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat di desa.

Conclusions, Drawing/Verifying: Saat melakukan analisis data, peneliti memeriksa kembali simpulan sementara yang diperoleh baik gambaran umum dan khusus mengenai permasalahan penelitian. Data lapangan dan simpulan sementara, kemudian di-cross check atau diverifikasi berdasarkan temuan-temuan baru atau temuan lanjutan selama penelitian berlangsung, upaya ini dilakukan untuk mereplikasi temuan pada kumpulan data lain. Makna yang muncul dari data harus diperiksa agar masuk akal, kokoh, dan konfirmabilitas (valid).

H. Sistematika Penulisan Tesis

Sistematika penulisan Tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab I berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan Sistem Hukum dan Pemerintahan di Indonesia, Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*), Administrasi dan Pelayanan Publik, Otonomi Desa dan Otonomi Daerah, Sejarah Peraturan Perundang-undangan Desa, Organisasi Pemerintahan Desa, Kewenangan Kepala Desa berdasarkan UU Desa.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan pembahasan rumusan masalah yaitu tentang kewenangan Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa berdasarkan teori otonomi desa, mekanisme pengangkat Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan, dan faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran atau rekomendasi pada berbagai pihak terkait.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Sistem Hukum dan Pemerintahan di Indonesia

1. Sistem Hukum di Indonesia

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Artinya setiap kegiatan yang dilakukan oleh negara, termasuk pemerintah dan lembaga negara lainnya, harus sah atau dapat dibenarkan secara hukum. Hal ini berkenaan dengan pemaknaan sistem hukum sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum, dan pengertian hukum.²⁶

Pengertian negara hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara hukum dalam arti luas, yaitu negara hukum dalam arti material. Negara bukan saja “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, tetapi harus juga “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. landasan dan semangat negara hukum dalam arti material itu, setiap tindakan negara harus mempertimbangkan landasan kegunaan (*doelmatigheid*) dan landasan hukumnya (*rechtmatigheid*). Setiap tindakan negara (pemerintah) harus selalu diusahakan memenuhi dua kepentingan atau landasan tersebut.

²⁶ Rahman Syamsuddin, 2019, *Pengantar Hukum Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, h. 2.

Pemerintahan berdasarkan atas sistem *konstitusi* (hukum dasar), tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas). Sistem ini memberikan ketegasan bahwa cara pengendalian pemerintahan dibatasi oleh ketentuan-ketentuan konstitusi yang dengan sendirinya juga dengan ketentuan-ketentuan dan hukum lain yang merupakan produk konstitusional, seperti Garis-Garis Besar Haluan Negara, Undang-Undang, dan sebagainya. Berdasarkan sistem negara hukum dan sistem konstitusional diciptakanlah sistem mekanisme hubungan tugas dan hukum antara lembaga-lembaga negara, yang dapat menjamin terlaksananya sistem itu sendiri dan dengan sendirinya juga dapat memperlancar pelaksanaan pencapaian cita-cita nasional.

Indonesia menganut tiga sistem hukum sekaligus yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat maupun ketatanegaraan yakni sistem hukum civil, sistem hukum adat, dan sistem hukum Islam. Sistem hukum civil yang memiliki karakter “hukum tertulis“ berkembang di Indonesia selama masa kolonial Belanda dan tetap bertahan hingga sekarang mempengaruhi produk-produk hukum saat ini²⁷, seperti hukum pidana, *Wetboek van Strafrechts* (WvS) melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1947 sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. *Burgerlijke Wetboek* (BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan *Wetboek Van Kopenhandel* (WvK) atau Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR), *Rechtsreglement voor de Buitengewesten* (RBg)

²⁷ Zaka Firma Aditya dan Rizkisyabana Yulistiyaputri, “Romantisme Sistem Hukum di Indonesia: Kajian Atas Kontribusi Hukum Adat dan Hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia”, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 8, Nomor 1, April 2019, h. 39

dan *Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* (RR) (dalam bidang acara perdata).

Hukum adat sebagai hukum yang asli dari kebiasaan-kebiasaan masyarakat, sangat memengaruhi proses berlakunya hukum di Indonesia, Cornelis van Vollenhoven²⁸ sebagai ahli pertama yang menggagas pembagian hukum adat, mengklasifikasikan 23 lingkungan adat di Nusantara yakni: Aceh, Gayo dan Batak, Nias dan sekitarnya, Minangkabau, Mentawai, Sumatra Selatan, Enggano, Melayu, Bangka dan Belitung, Kalimantan (Dayak), Sangihe-Talaud, Gorontalo, Toraja, Sulawesi Selatan (Bugis/ Makassar), Maluku Utara, Maluku Ambon, Maluku Tenggara, Papua, Nusa Tenggara dan Timor, Bali dan Lombok, Jawa dan Madura (Jawa Pesisiran), Jawa Mataraman, dan Jawa Barat (Sunda). Sementara itu, menurut Gerzt orang Amerika menyatakan bahwa masyarakat Indonesia memiliki 350 budaya, 250 bahasa dan seluruh keyakinan dan Agama di dunia ada di Indonesia.

Hukum Islam juga mempengaruhi corak hukum di Indonesia karena mayoritas penduduk di Indonesia menganut agama Islam yang memungkinkan hukum Islam menjadi bagian yang penting dan berpengaruh dalam sistem hukum di Indonesia. Adanya peraturan perundang-undangan yang bernafaskan Syariah Islam seperti dalam UU penyelenggaraan Haji, UU Perbankan Syariah, UU Wakaf, UU Zakat, Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Peraturan Daerah Syariah (Perda Syariah) telah cukup membuktikan

²⁸ H. Mustaghfirin, "Sistem Hukum Barat, Sistem Hukum Adat, Dan Sistem Hukum Islam Menuju Sebagai Sistem Hukum Nasional Sebuah Ide Yang Harmoni", Jurnal Dinamika Hukum, Volume 11, Februari 2011, h. 92

bahwa negara Indonesia tidak melepaskan tanggungjawab urusan beragama dengan urusan negara/ pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa hukum Indonesia dipengaruhi oleh hukum kontinental, hukum adat dan hukum Islam yang pada kenyataannya masing-masing mempunyai pengaruh yang besar dalam sistem hukum di Indonesia.

2. Sistem Pemerintahan di Indonesia

a. Pengertian Sistem Pemerintahan

Secara etimologi, tidak ada perbedaan penggunaan istilah antara pemerintah dan pemerintahan di berbagai negara, misalnya Inggris menyebutnya sebagai "*Government*", sementara Prancis menyebutnya "*Gouvernement*", keduanya berasal dari kata Latin "*Gubernaculum*", dalam bahasa Arab disebut "Hukumat", sementara di Amerika Serikat disebut sebagai "*Administration*", namun di Belanda disebut "*Regering*", yang mengacu pada penggunaan kekuasaan negara oleh otoritas untuk membuat pilihan dan kebijakan guna mencapai tujuan negara termasuk mengeluarkan perintah.

Sistem dengan demikian dapat dikatakan sebagai satu kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian yang saling kaitmengkait satu sama lain. Bagian atau anak cabang dari suatu sistem, menjadi induk sistem dari rangkaian selanjutnya. Begitulah seterusnya sampai pada bagian yang terkecil, rusaknya salah satu bagian akan mengganggu kestabilan sistem itu sendiri. Pemerintahan Indonesia adalah salah satu contoh sistem pemerintahan dan

anak cabangnya adalah sistem pemerintahan daerah, kemudian seterusnya adalah sistem pemerintahan desa/kelurahan.²⁹

Kata pemerintah atau pemerintahan berasal dari suku kata perintah, menyiratkan bahwa ada banyak elemen dalam kata yang mendefinisikan perintah³⁰:

- a) Keharusan menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan.
- b) Adanya dua pihak, yaitu yang memberi dan yang menerima perintah.
- c) Terdapat hubungan fungsional antara yang memberi dan yang menerima perintah.
- d) Wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah berdasarkan peraturan perundang-undangan (hukum)

Berdasarkan pemaknaan kata pembentuknya “sistem” dan “pemerintahan”, dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan adalah hubungan antara kekuasaan eksekutif di satu pihak dengan kekuasaan legislatif di lain pihak. Eksekutif dalam konteks di atas adalah eksekutif dalam arti sempit yaitu menunjuk kepada kepala cabang kekuasaan eksekutif atau the supreme head of the executive departement. Apabila dihubungkan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), yang dimaksud dengan kepala cabang kekuasaan eksekutif tersebut adalah Presiden selaku kepala pemerintahan

²⁹ Rahman Mulyawan, 2015, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, UNPAD Press, Sumedang, h. 3

³⁰ Ibid, h. 96

sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden Indonesia memegang Kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”³¹

Sistem pemerintahan adalah suatu sistem hubungan kekuasaan antar lembaga negara. Sistem pemerintahan dalam arti sempit ialah sistem hubungan kekuasaan antara eksekutif (pemerintah) dan legislatif, sedangkan sistem pemerintahan dalam arti luas adalah sistem hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Sistem pemerintahan dalam arti luas inilah yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.³²

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, sistem pemerintahan dapat dimaknai sebagai suatu tatanan utuh organisasi pemerintah yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja dalam satu sistem yang saling memengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan.

b. Bentuk sistem pemerintahan

Tidak ada sistem pemerintahan yang unik untuk suatu negara yang identik dengan negara lain. Akibatnya, sistem pemerintahan di setiap negara diperbandingkan untuk menemukan sistem pemerintahan dengan tolok ukur perbandingan tertentu. Sistem pemerintahan dapat

³¹ Imam Sukadi, “Sistem Pemerintaha Indonesia dan Implikasinya Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara”, Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune, Volume 4, Nomor 1, Februari 2021, h. 120

³² Ibid.

diklasifikasikan sebagai sejumlah jenis pemerintahan yang berbeda yang ada di seluruh dunia saat ini.

Pengelompokan sistem pemerintahan ini tidak lebih dari cara untuk melihat variasi dan persamaan antara sistem pemerintahan yang berbeda dengan memahami tanggung jawab pemerintah yang mengontrol negara. Adapun sistem-sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) ***Sistem Pemerintahan Parleментар***: Pengawasan dilakukan terhadap eksekutif oleh legislatif. Jadi kekuasaan parlemen yang besar dimaksudkan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat, maka pengawasan atas jalannya pemerintahan dilakukan wakil rakyat yang duduk dalam parlemen.
- 2) ***Sistem Pemerintahan Presidensial***: Presiden memiliki kekuasaan yang kuat secara politik, karena selain sebagai Kepala Negara juga sebagai Kepala Pemerintahan yang mengetuai Kabinet (*dewan menteri*). Oleh karena itu, agar tidak menjurus kepada diktatorisme, maka diperlukan *check and balance*, antara lembaga tinggi negara; inilah yang disebut *checking power with power*.
- 3) ***Sistem Pemerintahan Campuran***: selain memiliki presiden sebagai kepala negara, juga memiliki Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan, untuk memimpin Kabinet yang bertanggung jawab kepada Parlemen.

4) *Sistem Kediktatoran Proletariat*: upaya pertama dalam sistem pemerintahan ini ditujukan untuk kemakmuran rakyat banyak (kaum proletar). Akan tetapi, karena kemudian rakyat banyak dihimpun dalam suatu organisasi kepartaian tunggal (buruh, tani, pemuda dan wanita), akhirnya terjadi dominasi mutlak partai tunggal tersebut. Partai tunggal tersebut adalah Partai Komunis.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik³³, dan berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 bentuk negara kesatuan tersebut merupakan harga mati yang tidak dapat diubah. Salah satu ciri negara kesatuan adalah kedaulatan negara tidak terbagi, artinya kekuasaan untuk mengatur seluruh wilayah negara terletak pada satu tangan, yaitu pemerintah pusat. Walaupun pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian dari kekuasaannya pada pemerintah daerah, tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi diwajibkan oleh UUD 1945. Hal ini tampak dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi: “Karena negara Indonesia adalah *enheidsataats* (negara kesatuan), Indonesia tidak akan mempunyai *staats* di seluruh wilayah kedaulatannya”. Daerah Indonesia akan dibagi menjadi provinsi dan daerah yang bersifat otonom (*streek dan local rechts gemeenschappen*) atau hanya daerah administratif, semuanya menurut pedoman hukum.

³³ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

Karena akan bersama-sama berdasarkan musyawarah di daerah otonom, maka akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah atau DPRD.

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 tersebut di atas mengandung petunjuk-petunjuk bahwa:

- 1) Negara Indonesia berbentuk negara kesatuan
- 2) Daerah-daerah tidak bersifat negara
- 3) Daerah bisa bersifat otonom atau administratif
- 4) Di daerah otonom akan dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat

Sistem Pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945³⁴, yaitu:

- 1) Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka.
- 2) Sistem Konstitusional. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).
- 3) Kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der majelis*).

c. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan bukanlah produk formal lembaga negara seperti peraturan perundang-undangan, melainkan diturunkan dari pengalaman penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

³⁴ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3)

Prinsip-prinsip dasar *good governance* dapat didefinisikan sebagai prinsip-prinsip umum yang menjadi landasan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang baik, menjamin terselenggaranya penyelenggaraan pemerintahan yang prima, santun, adil, dan bermartabat, bebas dari ketidakadilan, pelanggaran peraturan, penyalahgunaan kekuasaan, dan tindakan sewenang-wenang.

Berbagai negara di dunia memiliki corak dan sistem pemerintahan yang berbeda. Secara umum dikenal beberapa asas penyelenggaraan Pemerintahan yaitu³⁵:

- 1) **Asas Aktif** : Pemerintah adalah pemasok utama sumber daya pembangunan, seperti pengetahuan, pendanaan, otoritas, dan organisasi. Pemerintah selalu memegang posisi vital di negara-negara berkembang. Akibatnya, pemerintah mengambil pendekatan yang kreatif dan orisinal. Padahal, pemerintah bertanggung jawab atas semua aspek pembangunan, pemerintahan, dan masalah sosial, dari mereka yang belum lahir (melalui keluarga berencana) hingga mereka yang telah meninggal (dengan layanan pemakaman). Akibatnya, pemerintah selalu aktif di mana-mana.
- 2) **Asas Vrij Bestuur**: "Vrij" adalah bahasa Belanda yang berarti "kosong," dan "Bestuur" adalah "administrasi." *vrij bestuur* kemudian dimaknai sebagai kekosongan pemerintahan. Hal ini

³⁵ Rahman Mulyawan, Op.cit.,h. 125-126

disebabkan karena tidak semua deskripsi departemen dan non departemen sampai ke kecamatan, apalagi desa.

- 3) **Asas Freies Ermessen:** Berbeda dengan prinsip vrij bestuur, pekerjaan ada tetapi aparat pelaksana tidak ada, Pada Freies Ermessen, pekerjaan memang belum ada dan dicari atau ditemukan sendiri. menurut prinsip Freies Ermessen, selain untuk memastikan bahwa hak-hak yang telah ditetapkan secara eksplisit oleh Pemerintah Pusat atau pemerintah tingkat yang lebih tinggi dihormati, juga perlu untuk mempertanggungjawabkan hasilnya. Pemerintah bebas mengelola dan menemukan inisiatif pekerjaan baru dalam skenario ini, selama tidak melanggar undang-undang dan peraturan yang berlaku atau aturan lain yang berkaitan dengan norma lokal
- 4) **Asas Historik:** Asas sejarah adalah asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menyatakan bahwa ketika suatu peristiwa pemerintahan terjadi, pemerintah berpedoman pada kesulitan-kesulitan masa lalu yang pernah terjadi untuk mengatasinya.
- 5) **Asas Etis:** Prinsip-prinsip etika adalah pedoman bagi manajemen pemerintahan; nilai-nilai moral terkait erat dengan pemerintah. Oleh karena itu, di Indonesia, Pedoman Pelaksanaan dan Pengamalan Pancasila selalu didukung, dengan setiap agama berusaha untuk mengkomunikasikan bahwa pemerintahan bukanlah masalah sekuler yang terlepas dari etika dan moral.

6) **Asas otomoatis:** Asas otomatis menyatakan bahwa jika suatu kegiatan baru terjadi di luar lingkup departemen atau non-departemen, baik rutin maupun tidak teratur, pekerjaan itu secara otomatis dipimpin oleh aparat Kementerian Dalam Negeri sebagai poros pemerintah dalam negeri, meskipun dengan partisipasi pihak lain. pejabat. Misalnya, kepentingan hari libur nasional, menerima tamu negara, dan sebagainya. Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas kegiatan ini di seluruh daerah.

7) **Asas Detournement de Pauvoir:** Apabila salah satu atau lebih kriteria tersebut di atas tidak dipatuhi dalam pengelolaan pemerintahan, maka disebut menggunakan prinsip *Detournement de Pauvoir* (penyalahgunaan wewenang_peneliti)

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia melaksanakan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagai akibat dari Pasal 18 UUD 1945, yang kemudian diperjelas dalam GBHN. Namun undang-undang ini juga menjadi landasan bagi pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah, selain bersifat desentralisasi dan dekonsentrasi, yaitu asas tugas pembantuan.

1) **Desentralisasi:** Pada hakekatnya Daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab penuh atas segala urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepadanya sebagai bagian dari asas desentralisasi. Dalam hal ini, semua pengambilan keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan inisiatif serta pembiayaannya tetap berada di Daerah.

2) **Dekonsentrasi:** pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di Daerah dilakukan oleh Daerah berdasarkan pemikiran dekonsentrasi karena tidak semua urusan dapat dipercayakan kepada Daerah sebagai desentralisasi. Perwakilan pemerintah daerah telah diberi tugas yang sejalan dengan tugas pemerintah pusat dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pendanaan. Meskipun pemerintah pusat mempunyai tanggung jawab penuh atas urusan dekonsentrasi, namun unsur pelaksanaannya yang terutama merupakan instansi vertikal berada di bawah pengawasan kepala daerah dalam kapasitasnya sebagai aparatur pemerintah pusat.

3) **Tugas Pembantuan:** Tidak semua urusan dapat dialihkan ke Daerah sebagai urusan dalam negeri. Akibatnya, pemerintah pusat masih terlibat dalam beberapa urusan pemerintahan. Mengingat keterbatasan kapasitas aparatur Pusat di daerah, maka sangat sulit bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah yang semuanya diperbolehkan dan dapat dipertanggungjawabkan dengan prinsip dekonsentrasi.

Semua urusan pemerintah pusat di daerah harus ditangani oleh birokrasi daerahnya, yang akan memakan waktu dan biaya yang sangat besar serta tidak efektif dari segi kegunaan dan efektivitas. Selain itu, berdasarkan faktor tersebut, banyak tugas rumit yang tidak dapat diselesaikan dengan sukses tanpa keterlibatan pemerintah daerah terkait. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Undang-undang ini memberikan

kesempatan untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan di daerah sesuai dengan tugas tugas pembantuan.

B. Administrasi dan Pelayanan Publik

1. Definisi Administrasi

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik³⁶. Istilah administrasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *Administrare*, yang artinya adalah setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain³⁷.

Liang Gie sebagaimana dikutip Anwar, et.al., mengelompokkan arti dan maksud dari administrasi menjadi 3 (tiga) macam kategori definisi, yaitu³⁸:

- a. Administrasi dalam pengertian proses atau kegiatan; keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya;
- b. Administrasi dalam pengertian tata usaha: tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan yang

³⁶ Sahya Anggara, 2012, *Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance*, Pustaka Setia, Bandung, h. 11

³⁷ Anwar, et.al., 2021, *Teori dan Aplikasi Hukum Administrasi Negara*, Yayasan Penerbit Muhammad Zaini, Pidie, h. 1

³⁸ Ibid, h. 3-4

menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya;

- c. Administrasi dalam pengertian pemerintah atau administrasi negara: rangkaian semua organ-organ negara terendah dan tinggi yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan, dan kepolisian.

Terdapat beberapa definisi kerja yang digunakan dalam kaitannya dengan istilah administrasi yang ditemukan pada literatur, di antaranya yaitu³⁹:

- a. Administrasi adalah proses yang keseluruhan kegiatan organisasi diarahkan pada pencapaian tujuan antara dan tujuan akhir (*goals and objectives*).
- b. Administrator adalah anggota organisasi yang tugas utamanya melancarkan proses pencapaian tujuan organisasi. Petugas lembaga publik (walaupun tugasnya dapat meliputi unsur administrasi), bukan administrator dan bukan pula pegawai biasa, tetapi pegawai senior yang merupakan administrator atau pejabat organisasi.
- c. Sistem pimpinan (*executive system*) adalah serangkaian posisi tempat organisasi diadministrasikan. Hal ini terlihat jelas dalam organisasi yang sangat ditonjolkan, misalnya dalam departemen pemerintah yang bidang kekuasaan setiap jenjangnya dengan jelas ditentukan. Pada organisasi-organisasi yang kurang birokratis, hal itu tidak jelas terlihat, misalnya pada lembaga-lembaga publik. Walaupun petugas

³⁹ Sahya Anggara, Bandung, Op.cit. h. 13-14

lembaga publik merasa perlu mempertimbangkan banyak unsur serta adanya pertanggungjawaban pada setiap tingkatan, banyak bukti menunjukkan adanya struktur organisasi yang terdiri atas serangkaian hubungan manajerial yang terus-menerus yang disebut sebagai hierarki pimpinan.

- d. Pimpinan (*executive*) adalah pemegang posisi di tingkat teratas dari struktur formal, misalnya direktur umum, kepala kantor wilayah, dan lain-lain. Inilah suatu posisi yang kekuasaan administratif secara menyeluruh dibebankan kepadanya dan dari sinilah mengalir kegiatan administratif yang paling luas.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik⁴⁰.

Lembaga penyelenggara negara, lembaga otonom yang dibentuk dengan undang-undang untuk penyelenggaraan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang didirikan khusus untuk kegiatan pelayanan publik merupakan contoh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan masyarakat adalah penerima pelayanan publik, dalam konteks ini yang dimaksud dengan masyarakat adalah semua pihak, termasuk warga negara dan penduduk

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 Ayat (1).

sebagai individu, kelompok, atau badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Negara memiliki mandat untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat melalui pelayanan publik. Ada tiga alasan mengapa pemerintah harus memberikan pelayanan publik. *Pertama*, investasi tertentu, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, penyediaan pelayanan tata usaha negara, perizinan, dan lain-lain, hanya dapat dilakukan atau diatur oleh negara. *Kedua*, karena status negara sebagai penerima amanat, maka menjadi tanggung jawab negara. *Ketiga*, pelayanan publik dibayar dengan menggunakan dana publik, baik melalui pajak maupun melalui amanat rakyat kepada negara untuk mengelola kekayaan negara⁴¹.

C. Otonomi Daerah dan Otonomi Desa

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah tidak bisa dipisahkan dari pemahaman mengenai sentralisasi dan desentralisasi, ada keterkaitan yang erat antara sentralisasi, desentralisasi dan otonomi. Dwijowijoto⁴² menyatakan otonomi adalah derivat dari desentralisasi. Daerah-daerah otonom adalah daerah yang mandiri. Tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan. Semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin tinggi tingkat otonomi daerah. Selanjutnya memahami desentralisasi tidak bisa dipisahkan dari konsep sentralisasi. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang

⁴¹ Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik", *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, August 2019. h. 551.

⁴² Dwijowijoto, Riant Nugroho, 2000 *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Jakarta, Gramedia, h. 48

berkebalikan dengan sentralisasi⁴³. Sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan.

Nurcholis⁴⁴ menegaskan bahwa konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tetapi suatu rangkaian kesatuan (kontinum). Dalam organisasi negara tak ada yang sepenuhnya sentralisasi atau sepenuhnya desentralisasi. Karena implementasi dari dua konsep tersebut tetap dalam lingkup satu organisasi. Dwijowijoto⁴⁵ menyatakan tidak ada sentralisasi yang paling mutlak atau desentralisasi yang total. Dalam disiplin manajemen, sentralisasi dan desentralisasi adalah bagian dari paradoks manajemen sekaligus menjadi paradoks setiap organisasi modern termasuk negara dan pemerintahan.

Keterkaitan otonomi, sentralisasi dan desentralisasi dapat dilihat seperti yang diterapkan dalam sistem pemerintahan Belgia di mana otonomi tercantum dalam konstitusi dan disebutkan secara eksplisit untuk memberikan otonomi yang sebesar-besarnya pada tingkat pemerintahan yang terendah, namun masih memberikan tindakan korektif oleh pemerintahan tertinggi. Dengan demikian, ia bukan merupakan sistem desentralisasi, melainkan kombinasi antara desentralisasi dan sentralisasi (kebanyakan kebijakan level makro dan supervisi terhadap level yang terendah). Dari sinilah datangnya tatanan konstitusional pada awal kemerdekaan, yang memberikan sebanyak mungkin masalah pemerintahan umum pada pemerintahan lokal, yaitu desa-

⁴³ Ibid, h. 41.

⁴⁴ Nurcholis, Hanif, 2007, *Teori dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, h. 5-6

⁴⁵ Dwijowijoto, Op.Cit.,h.43

desa atau kota-kota sebagai tingkatan pemerintahan terendah. Tingkat-tingkat pemerintahan selain pemerintah pusat, terdapat juga propinsi-propinsi dan desa-desa atau kota-kota yang semuanya otonom di samping beberapa dekonsentrasi pada tingkat propinsi dan kabupaten.

Rondinelli dan Nellis⁴⁶ mendefinisikan desentralisasi dari perspektif administrasi sebagai pengalihan tanggung jawab untuk merencanakan, mengatur, dan meningkatkan serta pengalokasian sumberdaya dari pemerintah pusat kepada lembaga unit bidang instansi pemerintah, unit bawahan atau setingkat dengan pemerintah, otoritas publik atau perusahaan yang bersifat semi-otonom, daerah yang lebih luas, fungsional otoritas atau regional, atau organisasi sukarela non-pemerintah. Desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (8) adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Asas otonomi merupakan prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Menurut Bryant dan White⁴⁷ :

Desentralisasi dapat bersifat administratif dan politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentrasi dan berarti delegasi wewenang kepada tingkat-tingkat lokal. Para pejabat tingkat lokal bekerja dalam batasbatas rencana dan sumber-sumber anggaran, namun mereka memiliki elemen kebijakan dan kekuasaan (diskresi) serta tanggung jawab tertentu dalam hal sifat hakekat jasa dan pelayanan tingkat lokal. Diskresi mereka dapat bervariasi mulai dari peraturan-peraturan pro-forma sampai keputusan-keputusan yang substansial. Desentralisasi politik atau devolusi berarti

⁴⁶ Rondinelli, A. Dennis; Nellis, Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. *Jurnal Development and Change*, Volume 20 (1989). h..5

⁴⁷ Bryant, Coralie dan White, Louise, 1989, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta, 213

wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal.

Menurut Nurcholis⁴⁸ karena hirarkhi yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik dan administrasi, maka jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Kebebasan di sini bukan berarti bahwa kewenangan tersebut adalah kemerdekaan atau bebas lepas dari pusat, tetapi kewenangan yang dimiliki daerah adalah kewenangan yang terbatas dan tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian maka desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari pemerintah pusat kepada daerah dan juga sampai pada unit pemerintah terendah dan bahkan sampai ke masyarakat dan pihak swasta.

Tjokroamijoyo⁴⁹ membedakan bentuk-bentuk desentralisasi (pelimpahan administrasi pemerintahan di daerah) dalam empat kelompok; “pertama adalah dekonsentrasi, dalam arti pelaksanaan kegiatan di daerah dilakukan oleh cabang-cabang unit kegiatan-kegiatan pemerintah pusat. Delegasi kewenangan tidak diberikan sepenuhnya, dan dalam banyak hal hanya merupakan alat pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pusat yang perlu dilakukan di daerah tersebut. Kedua, adalah devolusi atau desentralisasi

⁴⁸ Nurcholis, Op.Cit, h.10

⁴⁹ Tjokroamijoyo, Bintoro, 1987 *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta, LP3ES, h.82-83

dalam arti sebenarnya, seringkali disebut pemberian otonomi. Dalam hal ini terdapat suatu delegasi kewenangan serta hukum yang berarti penyerahan tugas-tugas pemerintahan kepada tingkat daerah, kewenangan ini tidak saja bersifat administratif, tetapi juga politik. Pengambilan keputusan terakhir di bidang-bidang tertentu, dalam hal pemberian otonomi atau desentralisasi ini diserahkan kepada pemerintah daerah. Pengertian pemerintah daerah juga berarti peranan perwakilan rakyat daerah. Ketiga, adalah sertatantra. Untuk kegiatan-kegiatan tertentu di daerah, beberapa bagian kegiatan pemerintah pusat dapat dilakukan dalam hubungan kerja dengan pemerintah daerah. Bentuk-bentuk sertatantra adalah tugas-tugas pekerjaan dalam kewenangan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada pemerintah daerah. Keempat, bentuk-bentuk kegiatan yang merupakan pembinaan pemerintah (pusat maupun daerah) tetapi dilakukan berdasarkan inisiatif dan partisipasi masyarakat setempat. Program-program partisipatif ini biarpun ada kaitannya dengan suatu kebijakan pemerintah, tetapi pelaksanaannya didesentralisir bahkan dihubungkan dengan kegiatan masyarakat secara langsung. Contoh bentuk ini adalah program pembangunan masyarakat desa, perkoperasian dan lain-lain.

Otonomi berasal dari kata Yunani yang terdiri dari suku kata *Autos* dan *Nomos*. Kata pertama berarti “sendiri”, dan kata kedua berarti “perintah”. Otonomi bermakna memerintah sendiri. Daerah otonom dalam wacana administrasi publik sering disebut sebagai *local self government*. Daerah otonom praktis berbeda dengan “daerah” saja yang merupakan penerapan dari

kebijakan yang dalam wacana administrasi publik disebut sebagai *local state government*. Dengan demikian secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi yakni hak dan wewenang untuk mememanajemi daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam mememanajemi daerah. Sementara “daerah” dalam arti *local state government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah⁵⁰.

Otonomi adalah kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal dan bukan yang bersifat nasional. Dengan demikian otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*local-self government*). Pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional⁵¹.

Husein (2001)⁵² menjelaskan bahwa *local government* dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, berarti pemerintah lokal. *Kedua*, berarti pemerintahan lokal, *ketiga*, berarti daerah otonom. *Local government* dalam arti pertama menunjuk pada lembaga/organnya. Maksudnya adalah organ/badan organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan daerah. Dalam arti ini istilah *local government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority*. Baik *local government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada *council* dan

⁵⁰ Dwijowijoto, Op.Cit, h.46

⁵¹ Nurcholis, Op.Cit, h.26.

⁵² Ibid, h. 24-25

major (dewan dan kepala daerah) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia *local government* merujuk kepada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dengan cara dipilih, bukan ditunjuk.

Local government dalam arti kedua, menunjuk pada fungsi/kegiatannya. Dalam arti ini *local government* sama dengan pemerintahan daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah pemerintahan daerah. Pemerintah daerah adalah badan atau organisasi yang kurang lebih merupakan bentuk pasif, sedangkan pemerintahan daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, pemerintahan daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Local government dalam arti ketiga, yaitu sebagai daerah otonom yaitu dapat disimak dalam definisi yang diberikan oleh *The United Nations of Publik Administration*; yaitu subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih dan ditunjuk secara lokal.

Dalam pengertian ini *local self government* memiliki otonomi (lokal), dalam arti *self government*, yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making=regelling*) dan mengurus (*rules application=bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang

membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*). Mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkret dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan objek tertentu.

Otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan dengan sistem desentralisasi. Otonomi berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu *autos* (sendiri), *nomos* (undang-undang). Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Istilah otonomi dapat dijumpai dalam UUD Negara RI tahun 1945 Pasal 18 ayat 5 bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁵³

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (6) adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom selanjutnya disebut daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (12) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus

⁵³ Sri Kusriyah, 2019, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, UNISSULA Press, Semarang, h. 28

Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kaloh⁵⁴ menyatakan otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan “otonomi” daerah dalam pengertian suatu wilayah/territorial tertentu di tingkat lokal.

Selanjutnya Nurcholis⁵⁵ menegaskan otonomi adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu, untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pembagian wilayah negara pada Pasal 2.

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.
- (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.”

Pembagian wilayah negara sebagaimana tersebut di atas, terdapat pembagian urusan (kewenangan) pada masing-masing tingkat Pemerintahan yaitu: 1) urusan absolut, 2) urusan pemerintahan konkuren, dan 3) urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota (menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah), sedangkan urusan pemerintahan

⁵⁴ J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, h.10

⁵⁵ Nurcholis, Op.Cit, h. 30

umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.⁵⁶

2. Otonomi Desa

Landasan pemikiran dalam pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat⁵⁷. Lebih lanjut, Hanif Nurcholis memberikan pengertian tentang Desa sebagai suatu wilayah yang ditingali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya⁵⁸.

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁵⁹.

Hanif Nurkholis⁶⁰ membagi beberapa tipe tentang desa dalam perkembangannya, yaitu:

- a. Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” ini merujuk pada konsep desa adat dan desa yang demikian tidak menjalankan

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9

⁵⁷ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, PT Rajagrafindo, Bandung, h. 3

⁵⁸ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, h. 4

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1

⁶⁰ Hanif Nurcholis, 2011, Jakarta, Op.Cit, h. 65-66

tugas-tugas administrasi yang diberikan negara, dan negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli, dan kekayaan desa adat.

- b. Desa Administrasi (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintah terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat (pembantuan). Desa administrasi merupakan subsistem dari pemerintahan kabupaten/kota *the local state government*. Desa administrasi ini berubah status dan dikenal sebagai kelurahan.
- c. Desa otonom (*local self-government*) adalah desa yang dibentuk berdasarkan desentralisasi dengan undang-undang. desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentuknya yaitu UU Desa.
- d. Desa campuran (adat dan semiotonom), desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Dalam teori desentralisasi dan otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat, dalam UU 22/99 dan 32/2004 adalah model desa tipe campuran ini.

Konsep otonomi desa sebenarnya sudah lama dikenal dalam perbincangan akademik dan politik. Berdasarkan tafsir atas konstitusi dan pengalaman sejarah yang panjang, banyak ilmuwan sosial di masa lalu telah memperkenalkan konsep “otonomi asli” yang melekat pada desa atau sebutan-sebutan lain seperti nagari, gampong, marga, lembang, kampung, negeri dan lain-lain. Mereka mengatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.⁶¹

Otonomi desa bisa dimaknai bahwa desa menyelenggarakan dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika demikian, otonomi daerah dan otonomi desa sama dan sejenis. Tetapi ada perbedaan di antara keduanya; yaitu masalah ruang lingkup. Perbedaan utama adalah bahwa otonomi daerah yang dijelaskan di atas merupakan pemberian dari Pemerintah. Pembentukan daerah yang tanggung jawabnya diserahkan oleh Pemerintah sebagai bagian dari konsep desentralisasi, waktunya bertepatan dengan lahirnya otonomi daerah itu sendiri. Berbeda dengan otonomi desa yang bersumber dari akar,

⁶¹ Sutoro Eko, 2015, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat Undang-Undang Desa*, Kementerian Desa, PDTT, Jakarta, h. 94.

norma-norma yang mengatur kehidupan masyarakat lahir dan batin. otonomi desa sudah ada sejak terbentuknya desa. Otonomi desa bukanlah hasil penerapan konsep desentralisasi atau pemberian pemerintah.

Mengacu kepada pernyataan para ahli tersebut, jelas bahwa otonomi desa memang berbeda dengan otonomi daerah. Perbedaannya terutama terletak pada sumber otonominya. Otonomi daerah merupakan distribusi kewenangan dari pemerintah pusat dan diserahkan secara formal berdasarkan peraturan perundang undangan, oleh karena itu otonomi daerah disebut otonomi pemberian atau merupakan hak yang bersifat pemberian, yakni pemberian atau distribusi kewenangan dari pemerintah pusat. Sedangkan otonomi desa merupakan hak bawaan, yang muncul seiring dengan pertumbuhan dan berkembangnya suatu kesatuan masyarakat desa serta terpelihara menjadi urusan rumah tangga desa itu sendiri.

Hingga saat ini, empat cara pandang yang salah mengenai desa masih kental di masyarakat maupun birokrasi pemerintahan⁶². *Pertama*, perspektif yang melihat desa sebagai kampung halaman. Ini muncul dari banyak orang yang telah merantau jauh dari desa kampung halamannya, baik melalui jalur urbanisasi, transmigrasi atau mobilitas sosial. Para petinggi maupun orang-orang sukses di kota-kota besar begitu bangga menyebut dirinya “orang desa” dan bangga bernostalgia dengan cara bercerita tentang kampung halamannya yang tertinggal dan bersahaja. Fenomena mudik lebaran yang hingar bingar, tetapi juga membawa korban jiwa yang tidak sedikit, setiap tahun juga

⁶² Ibid. h. 18-20.

menjadi contoh terkemuka tentang nostalgia para perantau terhadap kampung halamannya dan sanak saudaranya. Cara pandang ini tidak salah. Tetapi di balik cara pandang personal itu tentu ada yang salah dalam pembangunan, mengapa urbanisasi terus mengalir, mengapa pembangunan bias kota, mengapa desa tidak mampu memberikan kehidupan dan penghidupan.

Kedua, perspektif desa sebagai wilayah. Perspektif ini tidak mengenal desa, melainkan wilayah/kawasan perdesaan, sebagai area untuk pelayanan publik dan pembangunan ekonomi. Pendekatan ini mengabaikan entitas lokal seperti desa yang berada dalam wilayah perdesaan. Karena itu wajar jika setiap jenis pembangunan kawasan perdesaan mulai dari industri, perkebunan, pertambangan dan lain-lain selalu menghadirkan konflik antara desa dengan pemerintah atau dengan swasta.

Ketiga, perspektif desa sebagai pemerintahan. Perspektif ini mengatakan bahwa pemerintahan mengalir secara hirarkis dan *top down* dari tangan Presiden sampai ke desa. Desa adalah unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas administratif dan membantu program-program pemerintah yang masuk ke desa. Pendekatan yang mengutamakan pembinaan dan kontrol ini tidak memperkuat desa melainkan malah memperlemah desa dan menciptakan ketergantungan desa.

Keempat, perspektif sektoral atas desa. secara sektoral menempatkan sebagai hilir, lokasi dan obyek proyek. Ini yang disebut dengan pendekatan mutilasi. Pendekatan ini melihat secara liberal, yang memandang desa sebagai masyarakat tanpa pemerintah dan pemerintahan. Cara pandang ini yang

melahirkan program-program pemberdayaan masuk ke desa dengan membawa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat, seraya mengabaikan dan meminggirkan institusi desa.

Keempat cara pandang itu menurut Eko⁶³ tidak memiliki imajinasi tentang desa sebagai “negara kecil”. Desa bukan sekadar kampung halaman, pemukiman penduduk, perkumpulan komunitas, pemerintahan terendah dan wilayah administratif semata. Desa laksana “negara kecil” yang mempunyai wilayah, kekuasaan, pemerintahan, institusi lokal, penduduk, rakyat, warga, masyarakat, tanah dan sumberdaya ekonomi. Setiap orang terikat secara sosiometrik dengan masyarakat, institusi lokal dan pemerintah desa.

Negara menghadapi dilema dalam memperlakukan desa. Di satu sisi negara-bangsa modern Indonesia berupaya melakukan modernisasi-integrasi-korporatisasi terhadap entitas lokal ke dalam kontrol negara. Negara menerapkan hukum positif untuk mengatur setiap individu dan wilayah, sekaligus memaksa hukum adat lokal tunduk kepadanya. Di sisi lain, UUD 1945 Pasal 18B ayat 2 mengharuskan negara melakukan rekognisi (pengakuan dan penghormatan) terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (desa, gampong, nagari, kampung, negeri dan lain-lain) beserta hak-hak tradisionalnya.

Sejak Orde Baru, negara memilih cara modernisasi-integrasi-korporatisasi ketimbang rekognisi (pengakuan dan penghormatan). UU No.

⁶³ Ibid.

5/1979, UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 sama sekali tidak menguraikan dan menegaskan asas pengakuan dan penghormatan terhadap desa atau yang disebut nama lain, kecuali hanya mengakui daerah-daerah khusus dan istimewa. Banyak pihak mengatakan bahwa desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota, dan kemudian desa merupakan residu kabupaten/kota. Pasal 200 ayat (1) menegaskan: “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”. Ini berarti bahwa desa hanya direduksi menjadi pemerintahan semata, dan desa berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota. Bupati/walikota mempunyai cek kosong untuk mengatur dan mengurus desa secara luas. Pengaturan mengenai penyerahan sebagian urusan kabupaten/kota ke desa, secara jelas menerapkan asas residualitas, selain tidak dibenarkan oleh teori desentralisasi dan hukum tata negara.

Selain itu, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Istilah *mengatur* dan *mengurus*, artinya desa mempunyai kewenangan yang bersifat mengatur dan membuat aturan (*policy regulation*), sedangkan mengurus, artinya bahwa desa memiliki kewenangan untuk membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*) dalam tujuan kesejahteraan dan pemberdayaan. Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi, karena mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan yang sifatnya mengatur dan membuat aturan pelaksanaannya. Dengan demikian

desa memiliki otonomi, namun otonomi desa bukan otonomi formal sebagaimana yang dimiliki oleh Provinsi, Kabupaten/Kota, akan tetapi otonomi desa berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.

D. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

1. Sejarah Peraturan Perundang-undangan Desa

a. Masa Kolonial:

Masa kolonial, desa/kampung merupakan satu kesatuan wilayah hukum berdasarkan adat istiadat yang berkedaulatan dalam wilayah pemerintahan Hindia Belanda⁶⁴. Asal usul desa saat ini dipahami dan diakui, nama "desa" dan unsur-unsur yang membentuknya tidak sama atau berdasarkan ciri khas tersendiri. Hukum adat setiap daerah digunakan untuk menetapkan bentuk dan organisasi pemerintahan desa. Perundang-undangan, pelaksanaannya, keadilan, dan kepolisian semuanya termasuk dalam tanggung jawab, kekuasaan, dan lingkup pemerintah. Desa/Marga memiliki kendali penuh atas pengelolaan dan pengaturan wilayahnya sendiri, termasuk menjaga keamanan dan ketertiban serta memberikan keamanan melalui kepolisian. Setiap daerah juga memiliki perjanjian hak teritorial atau hak ulayat.

⁶⁴ Susetiawan, 2010, *Pembangunan Perdesaan Dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*, Pemikiran Guru Besar, Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara, Institut Pertanian Bogor Press, Bogor, h. 133

Hak ini adalah hak mengatur kekuasaan atas tanah dan perairan di atasnya, termasuk ruang lingkup kekuasaan dari desa/marga tersebut. Adapun materinya adalah sebagai berikut⁶⁵:

- 1) Masyarakat hukum yang bersangkutan dan anggota-anggotanya bebas mengerjakan tanah-tanah yang masih belum dibuka membentuk dusun, mengumpulkan kayu, dan hasil-hasil hutan lainnya.
- 2) Orang luar bukan anggota masyarakat yang bersangkutan hanya boleh mengerjakan tanah seizin masyarakat hukum yang bersangkutan (izin kepala desa/marga).
- 3) Bukan anggota masyarakat yang bersangkutan, kadang-kadang juga anggota masyarakat hukum, harus membayar untuk penggarapan tanah dalam marga semacam retribusi sewa bumi, sewa tanah, sewa sungai, dan sebagainya.
- 4) Pemerintahan Desa/Marga sedikit banyak ikut campur tangan dalam cara penggarapan tanah tersebut sebagai pelaksanaan fungsi pengawasannya.
- 5) Pemerintah Desa/Marga bertanggung jawab atas segala kejadian-kejadian dalam wilayah termasuk lingkungan kekuasaannya.
- 6) Pemerintahan Desa/Marga menjaga agar tanahnya tidak terlepas dari lingkungan kekuasaannya untuk seterusnya.

⁶⁵ H.A.W. Widjaja, 2002, *Pemerintahan Desa/ Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. h.25-26

Desa/Marga ini berasal dari serikat dusun baik atas dasar susunan masyarakat geologis maupun teritorial. Desa/Marga adalah masyarakat hukum adat berfungsi sebagai kesatuan wilayah Pemerintah terdepan dalam rangka Pemerintahan Hindia Belanda dan merupakan Badan Hukum Indonesia (IGOB STB 1938 No. 490 jo 681)⁶⁶. Sedangkan bentuk dan susunan pemerintahannya ditentukan berdasarkan hukum adat masing-masing daerah. Adapun dasar hukumnya adalah *Indische Staatsgeling* dan IGOB Stb.1938 No. 490 Jo. 681⁶⁷.

Sumber keuangan desa pada masa kolonial Belanda bersumber dari pajak desa/marga, sewa lebak lebung, sewa bumi, ijin mendirikan rumah/bangunan, hasil krikil/pasir, sewa los kalangan, hasil hutan/bea kayu, pelayanan pernikahan, dan lain-lain⁶⁸. Namun pada masa Pemerintahan Jepang, kata “kedaulatan” dihilangkan, “...jadi pemerintahan berdasarkan adat istiadat sebagai bagian wilayah administrasi Pemerintahan Timur Raya dan pada masa ini dibentuklah RT (Rukun Tetangga) sebagai bagian pengawasan, pengendalian dan penggerakan paling bawah⁶⁹.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang

⁶⁶ Ibid, h.25

⁶⁷ Abdul Hakim dan Endang Setyowaty, 2010, *Perubahan Kelembagaan Pemerintahan Desa Dan Tantangannya Terhadap Pengembangan Sumber Daya Aparatur Desa*, (<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50841400/hakim-endah-pengembangan-kelembagaan-desa-with-cover-page-v2>), h.

6

⁶⁸ Ibid, h. 4

⁶⁹ Susetiawan, 2010, Op.Cit., h. 134

Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Menetapkan pada Pasal 1 ayat (1) bahwa “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan, ialah: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil) negeri, marga, dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Desa dalam Pasal 1 UU Nomor 22 Tahun 1948 adalah daerah yang terdiri dari suatu atau lebih dari satu desa (di Sumatera: nagari, marga, dan sebagainya), hingga merupakan suatu daerah yang mempunyai syarat-syarat yang cukup untuk dapat berdiri menjadi daerah otonom, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Misalnya, desa-desa yang sekarang merupakan satu kecamatan di Jawa atau beberapa desa besar dapat digabungkan dan dibentuk sebagai desa otonom. Menurut “Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah” di Sumatera mengingat luasnya daerah nagari, marga, desa, dan sebagainya akan diselidiki lebih lanjut tentang kemungkinannya dibentuk sebagai daerah desa otonom.

Melalui UU ini diharapkan terjadi restrukturisasi wilayah desa dengan membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemukiman yang sangat maju, meskipun pada kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan. Ada beberapa sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut, yaitu: *Pertama*, Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbaharui sebagaimana dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

tentang Pemerintahan Daerah ini. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Sebagaimana yang ditulis Bagir Manan⁷⁰, bahwa untuk pemerintahan desa tetap berlaku ketentuan Hindia Belanda *Inlandse Gemeente Ordonnantie* (IGO) untuk Jawa Madura dan *Inlandse Gemeente Ordonnantie voor Buiten Gewesten* (IGOB) untuk luar Jawa Madura. IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan itu pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam keasliannya.

c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut: a) daerah tingkat I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya; b) daerah tingkat II, termasuk Kotapraja; dan c) Daerah tingkat III.

⁷⁰ Bagir Manan, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang: UNSIKA, hal.29.

Pada Penjelasan ditemukan bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk daerah tingkat III tanpa berdasarkan kesatuan masyarakat hukum yang ada. Sehingga daerah tingkat III sampai dengan digantinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, belum dapat dilaksanakan.

d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar.

Lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (2) ditegaskan bahwa sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III. Namun, dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (2) disebutkan bahwa “Ayat (2) pasal ini tidaklah harus ditafsirkan, bahwa daerah tingkat III baru akan dibentuk apabila kehidupan masyarakat dan perkembangan sosial ekonomi suatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa sudah mencapai tingkat taraf tertentu, sehingga sebelum taraf itu dicapai tidak akan dibentuk daerah tingkat III, melainkan maksudnya ialah hal-hal

itu diperhatikan untuk menentukan apakah suatu atau beberapa desa dan daerah yang setingkat dengan desa dibentuk menjadi daerah tingkat III”.

e. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965.

Menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri. Dalam penjelasan Pasal 1 ini disebutkan bahwa: “Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian penjelasan Undang - Undang Dasar Pasal 18: *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya”, yang bukan bekas-bekas swapraja, adalah desapraja menurut Undang-Undang ini.

f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Pengaturan desa dalam Undang-undang yang lahir di masa Orde Baru bercorak penyeragaman bentuk desa dan nama, atau penyeragaman organisasi pemerintahan desa, dan pemerintahan nasional yang bersifat sentralistik. Pengintegrasian desa ke dalam struktur pemerintahan nasional menempatkannya sebagai rantai terbawah dari sistem birokrasi pemerintahan terpusat. Hal ini menjadikan desa sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat dan subsistem dari negara,

sehingga kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom dan otonomi asli semakin pudar dan terkikis dari jati diri desa sebenarnya⁷¹.

Tidak hanya dalam penyeragaman sistem desa saja yang terdapat dalam UU No.5/79, akan tetapi menurut Mashuri Maschab⁷², terdapat beberapa perubahan, diantaranya: *Pertama*, organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom. *Kedua*, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. *Ketiga*, penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa. *Keempat*, Pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Penasehat dan badan pertimbangan desa hanyalah bersifat formalitas, dan kekuasaan sentral di desa terpusat pada kepala desa.

g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, didasarkan pada lima dasar pemikiran. *Pertama*, sebagai upaya landasan hukum yang kuat bagi penyelenggara otonomi daerah dengan memberikan keleluasan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan NKRI berdasarkan UUD 1945. *Kedua*, penyelenggaraan otonomi yang luas yang dilaksanakan dalam prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan

⁷¹ Hanif Nurcholis, 2011, Jakarta, Op.Cit, h. 146

⁷² Mashuri Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Fisipol UGM, Yogyakarta, h.114

keanekaragaman daerah. *Ketiga*, meningkatkan peran dan fungsi DPRD, baik sebagai badan legislatif daerah, badan pengawas, maupun sebagai sarana dan wahana pengemban demokrasi. *Keempat*, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun tantangan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah. *Kelima*, untuk mendudukan kembali posisi desa atau dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hak asal-usul otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Oleh karena itu, UU No.5 Tahun 1979 yang mengatur desa seragam di seluruh Indonesia, seperti desa ala Jawa. Sedangkan dalam UU No.22 Tahun 1999, desa tidak lagi diseragamkan seperti desa Jawa, melainkan pengaturan mengenai desa serta hak asal-usulnya diserahkan kepada daerah yang akan diatur dengan peraturan daerah yang bersangkutan⁷³

h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Dearah selain mengatur Pemerintahan Daerah, juga mengatur tentang Pemerintah Desa yang berdasarkan Undang-Undang tersebut, kedudukan desa masih di dalam cengkraman pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 200 (1) menyebutkan, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa. Dengan demikian secara konsep kedudukan desa pada dasarnya tidak jauh berbeda

⁷³ Dadang Julianta, 2000, *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, h. 66-67

dengan Undang-Undang sebelumnya, hanya saja dalam Undang-Undang ini terjadi perubahan yang bersifat teknis dan evaluasi semata.

Pengaturan tentang Desa dalam UU 32/2004, diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 16 Pasal (200-216). Dan selanjutnya pengaturan tentang desa diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Pengaturan Desa dalam UU 32/2004 yang meliputi Kedudukan Desa, Pemerintahan Desa, Keuangan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerjasama Desa. Pengaturan tersebut, tentu tidak jauh berbeda dan dalam hal Pasal lebih sedikit dibandingkan dengan UU 22/1999. Artinya pengaturan desa kurang mendapatkan perhatian yang serius dan terkesan setengah hati, sehingga pengakuan dan pelaksanaan otonomi yang merupakan otonomi asli di tingkat desa mejadi kabur dan bersifat formalitas.

Pengertian desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan landasan pemikiran mengenai desa, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004, berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam penjelasan pula disebutkan, kepala desa

melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Menurut pandangan H.A.W. Widjaja⁷⁴, pengertian desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten/kota. Desa dapat dibentuk, dihapus atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 200 ayat (3) yang menyebutkan, Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan PERDA. Ketentuan bahwa desa dapat diubah menjadi kelurahan dinilai kurang tepat, karena tidak adanya penjelasan dan kriteria desa dapat diubah menjadi kelurahan, serta status dan asumsi tentang kelurahan dinilai lebih sesuai.

Pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 begitu lemah, di samping desain desentralisasi yang tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, juga nihil dalam visi kesejahteraan, kemandirian, dan demokratisasi desa yang didasarkan pada

⁷⁴ H.A.W. Widjaja, 2012, Jakarta, Op.Cit., h.65

akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Nilai-nilai tersebut belum tampak menjadi ruh dalam Undang-Undang ini. Setidaknya ada beberapa penyebab yang mendasarinya. *Pertama*, pengaturan tentang desa yang diatur dalam Undang-Undang tidak sepenuhnya mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan asal-usul, adat istiadat setempat, dan desa sebagai otonomi asli. *Kedua*, beberapa komponen pengaturan desa dalam Undang-Undang tersebut terlalu umum (universal), tidak terperinci dengan jelas, sehingga mengakibatkan ketergantungan penuh kepada pemerintahan di atasnya, terutama mengenai pengaturan dana desa sebagai tonggak kesejahteraan. Hal demikian terlihat dari pengaturan desa selanjutnya yang di atur dalam Peraturan Pemerintah (PP), dan beberapa bagian lain diatur dan diserahkan pada Peraturan Daerah (PERDA) masing-masing yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. *Ketiga*, kedudukan desa yang menjadi subsistem dari pemerintah daerah kabupaten/kota, dan mengaburkan esensi desa yang meliputi makna, hakekat, fungsi, dan manfaat desa itu sendiri bagi rakyat, dan esensi desa apakah sebagai desa otonom atau desa adat. Serta lemahnya landasan yuridis “peraturan perundang-undangan” dalam pengaturan desa, sehingga mengakibatkan eksperimentasi otonomi desa di berbagai daerah masih bersifat parsial⁷⁵.

⁷⁵ Gufon, 2016, Hubungan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi di Indonesia, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, h. 98-99

i. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Konstruksi hukum yang ada pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memuat sesuatu yang baru. *Pertama*, Undang-undang tentang desa ini lahir lebih dahulu dibandingkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, lahirnya Undang-Undang ini merefleksikan semangat dan penghargaan terhadap desa atau yang disebut dengan nama lain, yang diakui telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. *Ketiga*, keberagaman karakteristik dan jenis desa, meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Berdasarkan pada Pasal 3 huruf (a) dan (b) Undang-Undang Desa disebutkan bahwa pengaturan desa berasaskan rekognisi dan subsidiaritas⁷⁶. Asas rekognisi sangat relevan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari beraneka ragam suku bangsa, bahasa, ras, dan agama, karena⁷⁷: *pertama*, desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah. *Kedua*, desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan

⁷⁶ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 3.

⁷⁷ Sutoro Eko, 2015, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi dan Semangat UU Desa*, Kementerian Desa dan PDTT RI, Jakarta, h.39.

entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, yang sudah memiliki susunan asli maupun membawa hak asal-usul.

Ketiga, desa merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang tidak serta merta bisa diseragamkan. *Keempat*, dalam lintasan sejarah yang panjang, desa secara struktural menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk, sekaligus diperlakukan secara tidak adil mulai dari kerajaan, pemerintah kolonial, hingga NKRI. *Kelima*, konstitusi telah memberikan amanat kepada negara untuk mengakui dan menghormati desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

2. Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁸ Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa yang dibantu oleh Perangkat Desa.

a. Kepala Desa

Kepala Desa adalah pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan Desa (UU Desa Pasal 1 Ayat (3)). Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan Desa, dan pemberdayaan Desa. Dan

⁷⁸ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sebagai perbandingan tentang Sistem Pemerintahan Desa, pada Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga disebutkan bahwa Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

dibantu oleh Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berkedudukan sebagai unsur pembantu Kepala Desa. Proses pengangkatan kepala Desa yaitu dengan menggunakan mekanisme pemilihan kepala Desa dengan tahapan persiapan, pencalonan, pemungutan suara dan penetapan, proses pemilihan kepala Desa ini dilakukan sesuai dengan masa jabatan kepala Desa selama 6 tahun masa jabatan terhitung sejak tanggal dilantik. Adapun wewenang kepala desa adalah⁷⁹.

- 1) memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 2) mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- 3) memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- 4) menetapkan Peraturan Desa;
- 5) menetapkan APBelanjaDesa;
- 6) membina kehidupan masyarakat Desa;
- 7) membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- 8) membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran msyt Desa;
- 9) mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- 10) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- 11) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- 12) memanfaatkan teknologi tepat guna;
- 13) mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- 14) mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 15) melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala Desa dalam melaksanakan kewenangannya mempunyai beberapa hak, yaitu⁸⁰:

- 1) mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- 2) mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;

⁷⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 26 ayat (2)

⁸⁰ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 26 ayat (3)

- 3) menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- 4) mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- 5) memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Selain mengatur hak Kepala Desa, UU Desa Pasal 4 mengatur beberapa kewajiban Kepala Desa, yaitu:

- 1) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NRI 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 2) meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- 3) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- 4) menaati dan menegakkan peraturan perundangundangan;
- 5) melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- 6) melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desayg akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- 7) menjalin kerja sama dan koordinasi dgn seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- 8) menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yg baik;
- 9) mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- 10) melaksanakan urusan pemerintahan yg menjadi kewenangan Desa;
- 11) menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- 12) mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- 13) membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- 14) memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- 15) mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- 16) memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

- 1) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- 2) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;

- 3) memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- 4) memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Apabila Kepala Desa tidak melaksanakan kewajibannya, dalam

Pasal 28 ditentukan bahwa:

- 1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagai dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- 2) Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.”

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,

Pasal 29, Kepala Desa dilarang:

- 1) merugikan kepentingan umum;
- 2) membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- 3) menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- 4) melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- 5) melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- 6) melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- 7) menjadi pengurus partai politik;
- 8) menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- 9) merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, 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 perundangan-undangan;
- 10) ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- 11) melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- 12) meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya, pada Pasal 30 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa:

- 1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- 2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

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.⁸¹ Badan Permusyawaratan Desa mulai ada secara legal formal dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Di mana Undang-Undang ini mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang menjamin terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa. Lembaga Musyawarah Desa merupakan wadah permusyawaratan/ permufakatan dari pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa dan di dalam mengambil keputusannya ditetapkan berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan memerhatikan sungguh--

⁸¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 ayat (4).

sebenarnya kenyataan hidup dan berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan.⁸²

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdapat Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif Desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat. Bersama-sama Pemerintah Desa membuat dan menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peraturan desa, Anggaran Pendapatan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa. Hal ini menegaskan bahwa lembaga pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga yang terpisah yang mempunyai tugas dan kewenangan sendiri.⁸³

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa kemudian diatur lagi di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini BPD memiliki 2 fungsi, yakni *pertama*, menetapkan peraturan desa; dan *kedua*, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Jika dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya ada pengurangan fungsi dari BPD. Fungsi yang hilang tersebut adalah mengayomi adat istiadat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pengaturan yang paling terbaru mengenai keberadaan badan permusyawaratan desa adalah dengan diundangkannya UU Desa. Dalam

⁸² H.A.W. Widjaja, Otonomi Desa Merupakan..., Op. Cit., h. 11

⁸³ Ibid, h. 27-28

Undang-Undang ini disebutkan bahwa 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.

Peran BPD dalam mendukung tata penyelenggaraan pemerintahan desa mencakup beberapa hal yaitu: fungsi dalam penyerapan aspirasi, fungsi pengayoman adat, fungsi menetapkan peraturan desa, dan fungsi pengawasan. Keempat fungsi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut⁸⁴:

- 1) Fungsi penyerapan aspirasi: aspirasi dari masyarakat yang diserap oleh BPD dilakukan melalui mekanisme atau cara yaitu: penyampaian langsung kepada BPD, penyampaian melalui forum warga dan penyampaian melalui pertemuan tingkat desa.
- 2) Fungsi pengayoman adat: adat adalah aturan, kebiasaan-kebiasaan yang tumbuh dan berbentuk dari suatu masyarakat atau daerah yang dianggap memiliki nilai yang dijunjung serta dipatuhi masyarakat pendukungnya. Adat juga merupakan norma yang tidak tertulis, namun sangat kuat mengikat sehingga anggota-anggota masyarakat yang melanggar adat istiadat akan menderita, karena sanksi keras yang kadang-kadang secara tidak langsung dikenakan.
- 3) Fungsi menetapkan Peraturan Desa: fungsi menetapkan peraturan desa yang dilakukan oleh BPD mengacu kepada peraturan yang ada. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala

⁸⁴ Tarsim Dan Erga Yuhandra, *Implementasi Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Terhadap Pemerintah Desa (Studi Di Kabupaten Kuningan)*, Unifikasi : Jurnal Ilmu Hukum, Volume 05 Nomor 01, Januari 2018, Hal 15-16

Desa serta BPD berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa.

- 4) Fungsi pengawasan: pengawasan ialah suatu proses di mana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan harus berpedoman pada rencana yang telah ditentukan, perintah, tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Pengawasan sebagai suatu proses untuk menilai kesesuaian pekerjaan para anggota organisasi pada berbagai bidang dan berbagai tingkatan manajemen dengan program yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa anggota BPD memiliki hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban Badan Permusyawaratan Desa sesuai dengan yang diatur dalam UU Desa Pasal 61-63 disebutkan hak Badan Permusyawaratan Desa yaitu:

- 1) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;
- 2) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintah Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa; dan
- 3) Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan Belanja Desa. Hak BPD dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa yang dilaksanakan

oleh kepala desa sesuai dengan kewenangan kepala desa. Pengawasan yang dilakukan tentu sesuai dengan aturan yang berlaku.

- 4) mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa.
- 5) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- 6) mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari APBDesa.

Hak dan Kewajiban anggota Badan Permusyawaratan (BPD) adalah:

- 1) mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- 2) mengajukan pertanyaan;
- 3) menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- 4) memilih dan dipilih; dan
- 5) mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- 6) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 7) melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 8) menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
- 9) mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- 10) menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
- 11) menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Selain hak dan kewajiban, anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang:

- 1) merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
- 2) melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- 3) menyalahgunakan wewenang;
- 4) melanggar sumpah/janji jabatan;
- 5) merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;

- 6) merangkap sebagai anggota DPR RI, DPD RI, DPR Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- 7) sebagai pelaksana proyek Desa;
- 8) menjadi pengurus partai politik; dan/atau
- 9) menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

c. Perangkat Desa

Perangkat Desa adalah bagian dari unsur pemerintah desa yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya yang merupakan aparatur pemerintah desa di bawah naungan kepala desa. Adapun perangkat desa lainnya yang dimaksud biasanya jumlah dan sebutannya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang biasa dikenal dengan sebutan kepala urusan/kepala seksi dan unsur kewilayahan/ kepala dusun yang ada di setiap pemerintahan desa. Hal ini juga diatur dalam Struktur Organisasi Tata Kerja Kepemerintahan (SOTK).

Berdasarkan UU Desa Pasal 48, bahwa: Perangkat Desa terdiri atas: a. sekretariat Desa; b. pelaksana kewilayahan; dan c. Pelaksana teknis. Perangkat desa adalah unsur pembantu kepala desa yang bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, yang jumlah dan sebutannya disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa setelah **“dikonsultasikan”** dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

3. Asas Pemerintahan Desa

Pengaturan desa memiliki beberapa asas, yang disebut dengan asas pengaturan desa, di antaranya adalah:

- a. asas subsidiaritas: dalam UU Desa didefinisikan sebagai penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.
- b. Keragaman berasal dari kata ragam berdasarkan KBBI ragam berarti; sikap, tingkah laku, cara, macam, jenis, musik, lagu, langgam, warna, corak, laras (tata bahasa). Keragaman disini memiliki makna sebagai suatu kondisi dalam masyarakat dimana terdapat perbedaan-perbedaan dalam berbagai bidang, terutama suku bangsa dan ras, agama dan keyakinan, ideologi, adat kesopanan, serta situasi ekonomi.
- c. Gotong royong: Semangat gotong royong mengungkapkan cita-cita kerakyatan, kebersamaan dan solidaritas sosial.
- d. Asas kekeluargaan: merupakan kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
- e. Musyawarah: Proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
- f. Demokrasi: Sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin oleh Undang-Undang.
- g. Kemandirian: Dalam asas kemandirian ini tertuju pada tujuan dan sasaran diharapkan mampu menjadi individu yang mandiri dengan ciri mengenal diri sendiri dan lingkungannya, mampu mengambil keputusan, mengarahkan serta mewujudkan diri sendiri.
- h. Partisipasi: partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat secara aktif dari proses perumusan kebutuhan, perencanaan, sampai pada tahap pelaksanaan kegiatan baik melalui pikiran atau langsung dalam bentuk fisik
- i. Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para stafstaf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

- j. Pemeberdayaan: adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kukuasaan atau keberdayaan kelompok rentan dan lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan, sehingga mereka memiliki keberdayaan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik secara fisik, ekonomi, maupun sosial seperti: kepercayaan diri, maupun menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencahariaan, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugastugas kehidupanya.
- k. Asas berkelanjutan: secara umum dapat dimaknai bahwa program yang diselenggarakan telah menjamin dan mempertimbangkan aspek keberlanjutan di masa depan.

4. Kewenangan Desa

Istilah kewenangan sebagaimana dibahas sebelumnya, dalam konteks desa maka dapat dipahami bahwa kewenangan desa diartikan sebagai kekuasaan dan tanggungjawab desa sebagai entitas hukum untuk mengatur dan mengurus desa. Istilah mengatur merujuk pada tindakan menetapkan norma hukum di desa tersebut. Sedangkan istilah mengurus merupakan tindakan tanggungjawab desa memperhatikan, melindungi dan melayani kepentingan masyarakat desa.

Pasal 5 UU Desa dengan tegas mengakui bahwa kedudukan desa bukan menjadi subordinat kabupaten/kota, melainkan berada di wilayah kabupaten/kota. Atas dasar kedudukan seperti ini, maka desa masa lalu pasti sudah memiliki kekuasaan yang absah untuk melakukan tindakan-tindakan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa. Masa kini dan masa depan desa masih memiliki kehendak untuk memikirkan kepentingan masyarakat desa. Karena itu negara melalui UU Desa mengakui dan menghormati bahwa desa memiliki kewenangan desa. Kewenangan desa ini

bukan pelimpahan dari pemerintahan supradesa, tetapi rekognisi (pengakuan) dan subsidiaritas (penghormatan) dari negara⁸⁵.

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa alasan harus ada kewenangan desa karena 2 (dua) hal, yaitu⁸⁶: 1) mandatori UU Desa; dan 2) mandatori asas rekognisi dan subsidiaritas. *Pertama*, kewenangan desa secara jelas diatur dalam UU Desa dan peraturan teknis turunannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Berdasarkan Pasal 37 Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 16 sampai dengan Pasal 22 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa menghendaki proses penetapan kewenangan desa berdasarkan asal usul dan lokal berskala desa melalui pembentukan peraturan bupati dan peraturan desa. Artinya, pengaturan tentang kewenangan desa belum cukup jika hanya mendasarkan pada regulasi di tingkat pusat. Mandat UU Desa mengenai kewenangan desa akan berjalan baik ketika bupati menetapkan peraturan

⁸⁵ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 5

⁸⁶ Sukasmanto dan Dina Mariana, 2015, *Modul Panduan Menyusun Kewenangan dan Perencanaan Desa*, IRE Yogyakarta, Yogyakarta, h. 4

bupati tentang daftar kewenangan desa dan desa membentuk peraturan desa tentang kewenangan desa.

Kedua, mandatori asas rekognisi dan subsidiaritas. Asas rekognisi digunakan untuk mengakui desa yang tetap mewarisi pengaturan dan pengurusan kepentingan desa dan masyarakat sampai saat ini, maupun mengakui prakarsa masyarakat desa dalam merespon perkembangan kehidupan. Sedangkan asas subsidiaritas digunakan untuk menghormati desa yang selama ini telah dan/atau mampu menjalankan urusan-urusan desa maupun prakarsa desa/masyarakat desa secara efektif. Dalam Pasal 18 UU Desa disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Selanjutnya, pada Pasal 19 Undang-Undang Desa disebutkan bahwa Kewenangan desa tersebut meliputi⁸⁷:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan wewenang desa tidak akan bisa berjalan sebagaimana mestinya, bila kepala daerah (Bupati/Walikota) tidak menetapkan peraturan

⁸⁷ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 19

tentang kewenangan desa. Menurut Sukasmanto dan Dina Mariana⁸⁸, ada dua peta jalan yang terbentang untuk proses pengakuan kewenangan desa. *Pertama*, peta jalan melalui kabupaten dan dilanjutkan ke desa. Dalam Peraturan Pemerintah No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah telah menyusun peta jalan mengakui kewenangan desa melalui Peraturan Bupati dan dilanjutkan dengan PERDES Kewenangan Desa (Pasal 37). Peta jalan yang dimaksud adalah tahapan dan tata cara yang dibutuhkan untuk menetapkan kewenangan desa pada tingkat kabupaten dan desa. Dengan adanya peta jalan ini diharapkan bisa memandu arah bagi kabupaten dalam melakukan pengakuan atas kewenangan desa. Sedangkan bagi desa dengan adanya peta jalan ini bisa menjadi gambaran yang jelas atas tahapan dan tatacara mereka memperoleh pengakuan atas kewenangan desa berdasarkan asal usul dan lokal berskala desa.

Menteri Desa PDTT, memperjelas arah peta jalan pengakuan kewenangan desa melalui Permendesa PDTT No. 1/2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Dua regulasi teknis di tingkat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri ini sama-sama memberikan peta jalan pengakuan kewenangan desa melalui Peraturan Bupati dan dilanjutkan melalui Peraturan Desa tentang Kewenanga Desa. Tetapi sampai saat ini masih sedikit daerah kabupaten/kota yang menempuh peta jalan ini. Data yang dimiliki IRE Yogyakarta sampai

⁸⁸ Sukasmanto dan Dina Mariana, 2015, Yogyakarta, Op.Cit., h. 11-12

Desember 2015 menunjukkan hanya 4 kabupaten yang sudah menyusun Perbup ini, yaitu: Kabupaten Sidoarjo, Sumbawa, Kebumen, Dompu. Padahal jika belum ada Peraturan Bupati maka dapat dipastikan belum ada desa yang membentuk Peraturan Desa tentang Kewenangan Desa. Bahkan di keempat kabupaten tersebut juga belum tentu sudah dilanjutkan dengan adanya Peraturan Desa tentang Kewenangan Desa⁸⁹.

Kedua, peta jalan melalui desa. Pengakuan kewenangan desa bisa ditempuh secara langsung dengan cara desa membentuk Perdes tentang Kewenangan Desa. Hal ini dijamin oleh Pasal 20 UU Desa dan Pasal 8 ayat (2) UU No 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peta jalan ini ditempuh karena desa menurut pasal 20 UU Desa berwenang untuk mengatur dan mengurus pelaksanaan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan lokal berskala desa. Secara pijakan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pasal 8 ayat (2) UU No 12/2011 menjamin bahwa desa yang memiliki kewenangan dilegalkan untuk membentuk Peraturan Desa tanpa harus menunggu Peraturan Bupati sebagaimana ditentukan pada peta jalan pertama. Terlebih lagi setelah pelaksanaan UU Desa memasuki tahun kedua, ternyata daerah kabupaten/kota yang menempuh peta jalan pertama masih sangat sedikit sekali (4 kabupaten dari sekitar 438 kabupaten/kota). Dalam kondisi tidak normal ini akan berisiko jika ditempuh peta jalan pertama, karena itu lebih baik ditempuh peta jalan kedua.

⁸⁹ Ibid

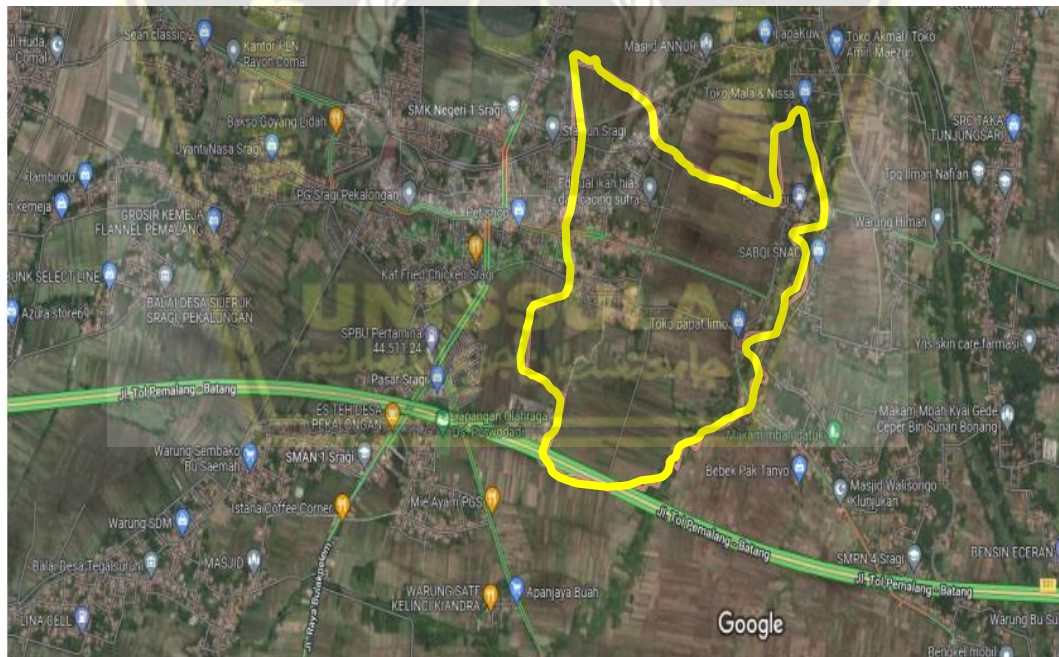
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Desa Tegalontar dan Desa Waru Kidul

1. Gambaran Umum Desa Tegalontar Kecamatan Sragi

a. Letak Geografis

Desa Tegalontar terletak pada koordinat Lintang Selatan = - 6,928 dan Bujur Timur = 109.57683, di atas dataran yang di dominasi oleh sektor pertanian.⁹⁰



Gambar 2. Peta Satelit Desa Tegalontar Kecamatan Sragi Kabupaten Pekalongan

⁹⁰ BPS Kabupaten Pekalongan, 2021, Kecamatan Sragi Dalam Angka 2021, Pekalongan: BPS Kabupaten Pekalongan

Desa Tegalontar terdiri dari 4 (empat) Dusun, 10 (sepuluh) RW dan 23 RT (Rukun Tetangga). Desa ini termasuk ke dalam wilayah pedesaan dengan jumlah penduduk (populasi) sebesar 4.331 jiwa (Laki-laki = 2.199 jiwa dan Perempuan = 2.132 jiwa).

b. Profil Perangkat Desa

Perangkat Desa tercatat sebanyak 10 (sepuluh) orang (Sekretaris Desa = 1 orang, dan 9 orang perangkat lainnya). Dari segi pendidikan rata-rata pendidikan Perangkat Desa Tegalontar yaitu SMA (Sekolah Menengah Pertama). Sekretaris Desa (Cholilu Rohman, S.Kom) berpendidikan sarjana ilmu komputer.

c. Jumlah Peraturan Desa (PERDES) dan Peraturan Kepala Desa

Peraturan Desa (PERDES) yang sudah ditetapkan baru 1 (satu) yaitu mengenai Anggaran Pengeluaran dan Belanja Desa (APBDes), belum ada Peraturan Desa (PERDES) lainnya sesuai kewenangan desa yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

d. Prosedur dan Mekanisme Pengangkatan Perangkat Desa

Prosedur yang dilakukan dalam penjurangan dan penyaringan calon Perangkat Desa di Desa Tegalontar mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten melalui PERDA Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dan Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten

Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

2. Gambaran Umum Desa Waru Kidul Kecamatan Wiradesa

a. Letak Geografis Desa Waru Kidul

Desa Waru Kidul terletak di Koordinat Lintang Selatan = - 6,90829 dan Bujur Timur = 109, 60849, di atas dataran yang di dominasi oleh sektor pertanian.



Gambar 3. citra satelit Desa Waru Kidul Kecamatan Wiradesa Kabupaten Pekalongan.

Desa Waru Kidul terdiri dari 3 (tiga) dusun, 3 (tiga) RW dan 13 RT (Rukun Tetangga). Desa Waru Kidul termasuk ke dalam wilayah perkotaan. Populasi atau jumlah penduduk sebanyak 2,372 jiwa (Laki-laki = 1,174 jiwa dan Perempuan = 1,198 jiwa).

b. Profile Perangkat Desa

Jumlah perangkat desa di Waru Kidul sebanyak 7 orang dengan rincian: 1 orang Sekretaris Desa (Mukhammad Saefullah, S.Kom) dan 6 orang perangkat desa lainnya (rata-rata tingkat pendidikan SMA).

c. Jumlah Peraturan Desa (PERDES) dan Peraturan Kepala Desa

Peraturan Desa (PERDES) yang sudah ditetapkan baru 1 (satu) yaitu mengenai Anggaran Pengeluaran dan Belanja Desa (APBDes), belum ada PERDES lain.

d. Prosedur dan Mekanisme Pengangkatan Perangkat Desa

Prosedur yang dilakukan dalam penjurangan dan penyaringan calon Perangkat Desa mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten melalui Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dan Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

B. Kewenangan Kepala Desa Mengangkat Perangkat Desa Berdasarkan Otonomi Desa

Kewenangan Kepala Desa di Kabupaten Pekalongan belum terwujud dan terlaksana sebagaimana mestinya, disebabkan: 1) faktor internal meliputi sumber daya manusia, fisik, ekonomi dan sosial dalam sistem serta, 2) faktor eksternal yaitu peraturan birokrat pada supra desa yakni masih kuatnya

pengaturan desa oleh birokrat pada supra desa baik berupa peraturan daerah yang tidak partisipatif maupun melalui Peraturan Bupati yang sangat rinci sehingga penyeragaman desa tidak lagi secara nasional melainkan di lingkup Kabupaten.

Berdasarkan hasil penelitian di Desa Tegalontar dan Waru Kidul menunjukkan bahwa sebagian besar kewenangan Kepala Desa dalam otonomi desa belum berjalan sebagaimana mestinya, karena desa tidak dipersiapkan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*self-government*) dan mengatur diri sendiri (*self-regulation* atau *self-constitution*), Kepala Desa di dua lokasi penelitian mengungkapkan bahwa

“Belum ada kegiatan pelatihan atau sejenisnya tentang penyusunan Peraturan Desa (PERDES) dan Peraturan Kepala Desa (PERKADES), kecuali PERDES tentang APBDes. Selain itu, kami hanya mengikuti petunjuk atau arahan dari Kecamatan atau Bupati.”⁹¹

Kondisi kelembagaan dan sosial kemasyarakatan sekarang ini menunjukkan bahwa banyak desa yang mengalami kesulitan untuk bisa melaksanakan secara baik kewenangan atas beberapa urusan yang diberikan oleh otoritas supra desa. Pengaturan wewenang desa oleh Bupati Pekalongan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa Di Kabupaten Pekalongan tidak dibarengi dengan disiapkannya berbagai kelengkapan kelembagaan, rendahnya kapasitas sumber daya manusia, lemahnya kapaistas kepemimpinan, serta terbatasnya infrastruktur. Oleh karena itu, keinginan

⁹¹ Wawancara dengan Kepala Desa Waru Kidul dan Tegalontar, hari Selasa 12 Juli 2022, pukul 10.25 WIB di Kediaman Kepala Desa Waru Kidul.

politik agar desa mampu menjalankan sistem tatakelola pemerintahannya secara mandiri hanyalah belum bisa terwujud sebagaimana dimanakan oleh UU Desa, jika tidak ada upaya untuk menyiapkan prakondisi desa secara memadai.

Merujuk pada defenisi Kewenangan desa yang dijelaskan dalam UU. No.6 Tahun 2014 Pasal 18 bahwa kewenangan desa adalah kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan desa, pelaksanaan Pembangunan desa, Pembinaan Kemasyarakatan desa, dan Pemberdayaan Masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.

Pengakuan kewenangan tersebut, jika dihubungkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka posisi otonomi desa, secara politik adalah equal, dimana prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, delegasi dan tugas pembantuan juga dilaksanakan di desa. Secara politik dan anggaran desa, jika dilihat dari 4 bentuk dan atau jenis kewenangan tersebut, maka desa sangat otonom, strategis dan setara dengan posisi Pemerintah Daerah jika berhadapan dengan Pemerintah Pusat.

Kewenangan Kepala Desa berdasarkan otonomi desa yang begitu strategis dalam pembangunan masyarakat desa yang berkeadilan, tentu saja pelaksanaannya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis, karena Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini berarti, segala kebijakan dan logika

struktural kelembagaan di Indonesia harus berdasarkan pada konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Hasil analisis dari segi organisasi dan paham demokrasi yang dianut, maka selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Desentralisasi, mengarah kepada pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman penyelenggaraan pemerintahan di setiap daerah dan desa, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Artinya bahwa desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik yang menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidak mungkin menyelenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, karena desentralisasi tanpa sentralisasi akan melahirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah, yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Begitu juga dengan otonomi desa yang merupakan bagian wilayah territorial Daerah.

Wewenang Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan berdasarkan Peraturan yang digunakan yaitu PERDA Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 dan PERBUP Pekalongan Nomor 22

Tahun 2018 adalah membentuk Panitia Seleksi dan Menetapkan/mengangkat calon Perangkat Desa dengan Keputusan Kepala Desa yang didasarkan pada rekomendasi Camat (selaku perpanjangan tangan pemerintah daerah_Bupati).

Keterangan Kepala Desa di dua lokasi penelitian ini (Desa Tegalontar dan Desa Waru Kidul) menunjukkan bahwa Kepala Desa tidak memiliki wewenang apapun dalam proses penjaringan dan penyaringan calon Perangkat Desa, karena semua tahapan kegiatan rekrutmen calon Perangkat Desa diatur dengan sangat rinci dan sifatnya sangat teknis oleh Pemerintah Daerah (PERBUP Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018).

“Prosedur Pengangkatan Perangkat Desa belum sepenuhnya menjadi kewenangan Desa, masih ada campur tangan pihak atas misalnya Kecamatan (Camat). Kepala Desa tidak dilibatkan sama sekali dalam penentuan materi yang akan ditekankan, misalnya tentang potensi desa dan kebutuhan masyarakat desa. Pihak Desa juga tidak mau ribet, jadinya ikut aja arahan dari atas.”⁹²

Wewenang Kepala Desa di desa yang dijadikan sebagai lokasi penelitian (desa Tegalontar dan desa Waru Kidul) belum mengarah kepada spirit yang diamanatkan dalam Undang-Undang Desa, hal ini dikarenakan kesalahan tafsir atas peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik oleh Pemerintah Desa, Supradesa, dan Pemerintah Daerah. Di satu sisi Undang-Undang Desa memberikan kewenangan penuh kepada Kepala Desa dalam mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa⁹³, namun di sisi lain, wewenang tersebut dibatasi dengan mengharuskan Kepala Desa berkonsultasi

⁹² Hasil wawancara dengan Kepala Desa Tegalontar Kecamatan Sragi dan Desa Waru Kidul Kecamatan Wiradesa tanggal 12 Juli 2022 pukul 10.23 di Rumah Kepala Desa.

⁹³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 26 ayat (2)

dengan Camat atas nama Bupati/Walikota sebelum mengangkat Perangkat Desa.⁹⁴

Ketentuan UU Desa tersebut tidak menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan kata “**dikonsultasikan**”, secara kebahasaan atau linguistic kata “dikonsultasikan” tidak ditemukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (bukan bahasa baku). Beberapa hal yang muncul dari penggunaan istilah “dikonsultasikan” yaitu: *pertama*, merujuk kepada hal-hal apa saja yang dikonsultasikan tersebut? Kalau kata “dikonsultasikan” merujuk kepada orang dengan keahliannya (Perangkat Desa), maka ketentuan Pasal 49 ayat (2) UU Desa bertentangan dengan pasal-pasal sebelumnya dan asas otonomi desa. *Kedua*, jika menggunakan kata dasarnya yaitu “konsultasi”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata konsultasi diartikan sebagai pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan (nasihat, saran, dan sebagainya) yang sebaik-baiknya. Kemudian dicontohkan dalam kasus dokter (ahli/aktor) dengan pasien (operan), yaitu “medis perundingan antara pemberi dan penerima layanan kesehatan yang bertujuan mencari penyebab timbulnya penyakit dan menentukan cara pengobatannya”⁹⁵. Artinya bahwa, posisi Kepala Desa dalam Pasal 49 ayat (2) tersebut sebagai bawahan (operan) yang tidak mempunyai keahlian dan kemandirian dalam menentukan tindakan, sedangkan Camat atas nama Bupati/Walikota adalah aktor atau atasan yang memiliki jabatan dan/atau keahlian dalam mengarahkan tindakan bawahan (Kepala Desa). Kecuali ada makna atau maksud lain dari jargon

⁹⁴ Ibid. Pasal 49 ayat (2)

⁹⁵ <https://kbbi.web.id/konsultasi>

“dikonsultasikan”, persoalannya kata “dikonsultasikan” itu tidak pernah ada dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dan melanggar aturan tata bahasa yang telah dibakukan. Lalu bagaimana mungkin sesuatu yang mengandung kecacatan (cacat materil) dapat digunakan sebagai pedoman atau aturan bernegara? Hal ini berdampak fatal bagi penyusunan peraturan-peraturan di bawahnya seperti yang terjadi di hampir seluruh Kabupaten/Kota yang mengatur dengan sangat rinci mengenai pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa.

Ketiga, adanya dualisme pengaturan Desa pada level Kementerian, Kementerian Desa mengatur kedudukan desa sebagai pemerintahan masyarakat, *hybrid* antara *self governing community* dan *local self government*, namun Kementerian Dalam Negeri masih memandang Desa sebagai organisasi Pemerintahan yang berada dalam sistem Pemerintahan Kabupaten/Kota (*local state government*) yang menempatkan desa sebagai unit administrative atau Pemerintahan semu yang menjadi kepanjangan tangan negara. Hal ini persis sama dengan cara pandang UU No. 5 tahun 1979 terhadap desa. Desa tidak dipandang secara utuh sebagai kesatuan masyarakat hukum, melainkan desa sebagai unit administrasi pemerintahan terendah di bawah Camat.

Keempat, Sebagai daerah administratif, desa memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa dan pengelolaan keuangan desa. Hal ini tentu saja berimplikasi pada kemampuan pemerintah desa sebagai pelaksana kewenangan otonom dan sumber keuangan potensial

yang harus ditemukan⁹⁶. Penyelenggaraan pemerintahan memerlukan sumber daya manusia yang cukup antisipatif dan inisiatif. Pemerintah desa harus antisipatif terhadap segala masalah, baik yang sudah eksis maupun secara potensial akan membebani desa, Masalah-masalah ini muncul sebagai akibat dari kurang-mampuan perangkat desa untuk melakukan identifikasi masalah-masalah yang dihadapi berhubungan dengan pemerintahan yang inisiatif.

Konsekuensi logis dari kontradiksi-kontradiksi tersebut adalah tidak berjalannya Pemerintahan Desa sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat(2),

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Dampaknya sangat fatal bagi Desa, di mana hasil-hasil penelitian penelitian sebelumnya yang juga mendukung temuan penelitian ini menunjukkan iklim Pemerintahan Desa dengan segala kewenangannya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Muhammad April, Muammar Alkadafi dan Rodi Wahyudi⁹⁷, menunjukkan bahwa 1) pengelolaan desa di Desa Rimbo Panjang belum mengarah kepada spirit kemandirian; 2) Kepemimpinan desa sebagai baris terdepan, masih

⁹⁶ Dian Agung Wicaksono, "Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah". *Padjadjaran Journal of Law*, 2015, 2(3), 463-482.

⁹⁷ Muhammad April, Muammar Alkadafi dan Rodi Wahyudi, *Problematika Transformasi Implementasi Otonomi Desa Baru Dalam Spirit Undang-Undang Desa (Studi Kasus Desa Rimbo Panjang Provinsi Riau)*, *Jurnal El-Riyasah*, Volume 12 Nomor 1 Tahun 2021, h. 77-78

bekerja apa adanya (*taken for granted*); 3) Program pembangunan desa dilaksanakan dengan target dana habis pada akhir tahun dan membuat RKPDes tahun baru dan menunggu kembali alokasi dana transfer tanpa ada upaya melakukan inovasi (perubahan) mendasar yang mengarah kepada penciptaan pelayanan kebutuhan masyarakat setempat, dan membangun gerakan ekonomi desa sesuai potensi yang dimiliki 4) Minimnya ruang partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa, 5) rendahnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa, 6) BUMDes yang terbentuk tidak berfungsi sebagai pilar kelembagaan bisnis ekonomi desa yang mampu menawarkan barang dan jasa kepada masyarakat, dengan menggali potensi desa yang ada, 7) Pemerintah Desa masih perlu bimbingan dan pengarahan dari pihak pemerintah daerah agar dana desa yang ada bisa mewujudkan desa mandiri dan mampu mengurangi ketergantungan dana dari pemerintah.

Penelitian ini juga sesuai dengan temuan penelitian yang dilakukan oleh Gayuh Dwi Hermawan⁹⁸ yang menyimpulkan bahwa Kepala desa memiliki kewenangan atribusi yang langsung diberikan Undang-Undang terkait pengisian perangkat Desa. Namun pada pasal 6 ayat 1 huruf i dan pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro No 1 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa terdapat ketidaksesuaian antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena dalam perda tersebut terdapat kewenangan dari Pemerintahan Kabupaten yang ikut serta dalam

⁹⁸ Gayuh Dwi Hermawan, "Analisis Yuridis Kewenangan Kepala Desa Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", diakses dari <http://repository.unmuhjember.ac.id/5997/>, pada tanggal 5 Juni 2022.

perekrutan perangkat desa yang seharusnya merupakan kewenangan penuh dimiliki oleh Pemerintahan Desa. Kemudian kepala desa harus berkonsultasi kepada camat sebelum mengangkat dan memberhentikan perangkat desa, camat membuat rekomendasi, dan rekomendasi tersebut dijadikan dasar kepala desa untuk mengangkat dan memberhentikan perangkat desa. hal ini membuktikan bahwa kewenangan kepala desa dalam mengangkat dan memberhentikan perangkat desa ada batasan dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Penelitian Gayuh tersebut lebih dititik-beratkan pada intervensi Daerah dalam pengaturan wewenang pengangkatan Perangkat Desa, sebagaimana juga terjadi di Kabupaten Pekalongan. Namun, penelitian Gayuh belum menganalisa dan mengungkap fakta kenapa Daerah membuat peraturan sedemikian rupa sehingga dapat dinilai tidak konsisten dengan amanat otonomi desa? Berbeda dengan penelitian ini, jauh lebih dalam mengkaji sebab, asal usul, dasar untuk menjawab persoalan mengapa dan bagaimana? Berdasarkan sistem hukum ketatanegaraan, peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya sesuai dengan asas "*lex superior derogate legi inferiori*". Hal ini diatur dalam peraturan pembentukan perundang-undangan⁹⁹. Pasal 9 ayat (1) dan (2):

- (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁹⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

- (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Temuan penelitian ini menilai bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 dan Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa telah mengikuti Peraturan Perundang-Undang yang ada di atasnya yang dijadikan sebagai konsideran dalam penyusunan PERDA dan PERBUP tersebut, yaitu UU Desa. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa kesalahan tafsir dan cacat materil pada UU Desa menyebabkan peraturan yang di bawahnya juga mengalami hal yang sama.

C. Prosedur dan mekanisme pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan

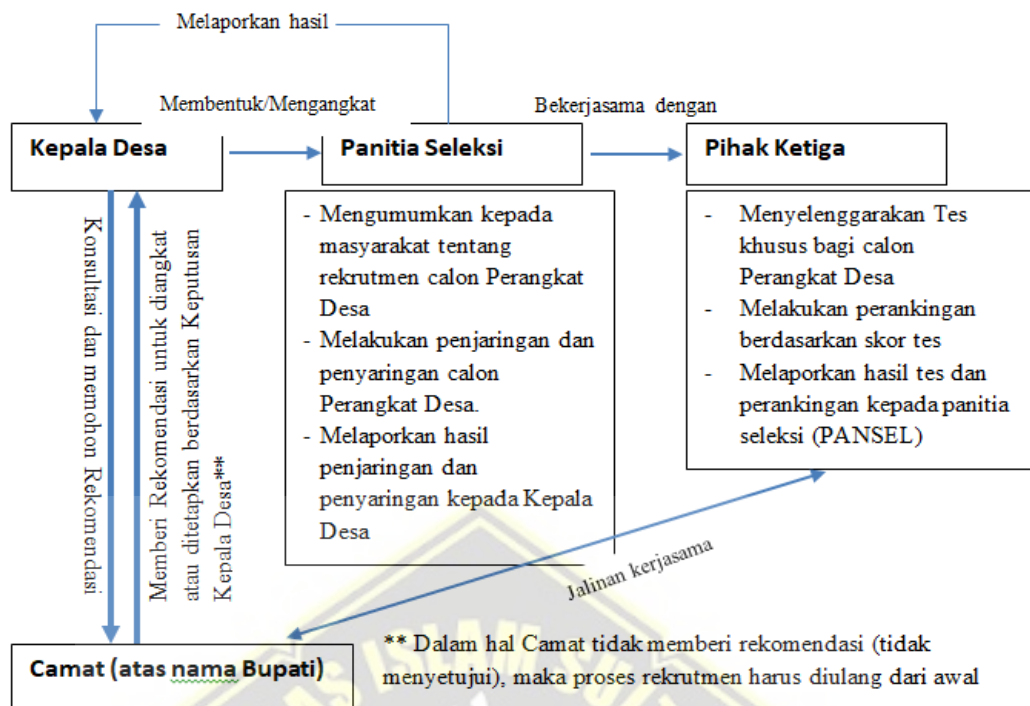
Pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan di atur dalam Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 20 Tahun 2017 dan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018. Pada Pasal 1 ayat (12) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengangkatan adalah proses pengisian Perangkat Desa yang dilakukan melalui tahapan penelitian persyaratan administrasi dan pelaksanaan ujian penyaringan dan/atau ujian khusus. Selanjutnya, pada ayat (17) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penjaringan adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh Panitia Seleksi Perangkat Desa yang meliputi pengumuman dan pendaftaran bakal calon, dan pada ayat (18) yang dimaksudkan dengan

penyaringan adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh Panitia Seleksi Perangkat Desa meliputi penelitian persyaratan administrasi, penetapan Calon Perangkat Desa dan hasil ujian.

Prosedur atau tahapan pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan berdasarkan PERBUP No. 22 Tahun 2018 dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu: 1) pengangkatan karena kekosongan jabatan, 2) mutasi dan 3) penjarangan dan penyaringan Perangkat Desa. Secara umum, tahapan yang dilakukan dalam pengangkatan Perangkat Desa adalah: 1) pembentukan panitia seleksi, 2) pengumuman dan pendaftaran bakal calon, 3) penjarangan bakal calon, 4) penyaringan bakal calon, 5) pengangkatan dan pelantikan Perangkat Desa. Selain mengatur tentang hal-hal umum mengenai penjabaran peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya, PERDA Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 dan Peraturan Bupati Pekalongan No. 22 Tahun 2018 juga mengatur hal-hal yang sifatnya sangat teknis dalam proses pengangkatan Perangkat Desa¹⁰⁰.

Adapun prosedur yang dilalui adalah sebagaimana digambarkan pada gambar 4 berikut.

¹⁰⁰ Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 Bab V dan Bab VI, lihat juga Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 Bab IV dan V.



Gambar 4. Tahapan pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan

Penjelasan gambar:

Tahap I (Persiapan) :

Pada tahap I, kegiatan yang dilaksanakan sebagai berikut.

- 1) Kepala Desa Mengangkat/Membentuk Panitia Seleksi (PANSEL) yang ditetapkan berdasarkan keputusan Kepala Desa. Kriteria calon Panitia Seleksi ditentukan berdasarkan PERBUP Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018.
- 2) Panitia Seleksi mengumumkan tentang perekrutan calon Perangkat Desa berdasarkan Keputusan Kepala Desa.

- 3) Peserta yang mendaftarkan diri harus memenuhi semua persyaratan administrasi yang ditentukan oleh Panitia sesuai dengan Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018.
- 4) Panitia menjalin kerjasama dengan pihak ketiga (dalam hal ini Perguruan Tinggi) sebagai penyelenggara “tes khusus” Pengangkatan Calon Perangkat Desa (lebih dominan diarahkan oleh Camat).
- 5) Pihak ketiga menyiapkan materi ujian “tes khusus” yang terdiri tes tertulis dan wawancara. Tes tertulis terdiri dari: 1) wawasan kebangsaan, UUD 1945 dan Pancasila, 2) tes potensi akademik yang terdiri dari Matematika, Bahasa Indonesia, Antonim, Sinonim, Korelasi Makna, 3) kemampuan komputer, 4) pengetahuan umum dan pengetahuan agama.
- 6) Peserta membayarkan biaya penyelenggaraan “tes khusus” sebesar Rp.800.000 kepada Panitia Seleksi¹⁰¹.

Tahap II (Pelaksanaan):

- 1) Panitia mengevaluasi kelengkapan berkas administrasi calon Perangkat Desa dan mengumumkan hasilnya secara terbuka.
- 2) Peserta yang dinyatakan lulus administrasi mengikuti “tes khusus” yang diselenggarakan oleh pihak ketiga (perguruan tinggi) di lokasi kampus perguruan tinggi.

¹⁰¹ Hasil wawancara dengan Sekretaris Desa Tegalontar dan Waru Kidul, tanggal 11 Juli 2022 di Balai Desa Tega Lontar dan Waru Kidul.

- 3) Pihak ketiga (perguruan tinggi) melakukan perankingan skor perolehan peserta tes (calon Perangkat Desa) dan melaporkannya kepada Panitia Seleksi.
- 4) Panitia Seleksi menyampaikan hasil perankingan oleh Pihak Ketiga kepada Kepala Desa, untuk menentukan calon Perangkat Desa yang lulus “tes khusus” atau tidak, ranking yang diambil biasanya ranking 1 dan 2.
- 5) Kepala Desa berkonsultasi dan membuat permohonan rekomendasi kepada Camat (atas nama Bupati) untuk menetapkan calon Perangkat Desa terpilih. Jika Camat tidak menyetujui atau tidak merekomendasikan hasil penjaringan dan penyaringan tersebut, maka Kepala Desa dan Panitia Seleksi harus melakukan penjaringan dan penyaringan ulang.

Tahap III (Penetapan Pengangkatan Perangkat Desa)

Kepala Desa menetapkan Surat Keputusan tentang Pengangkatan Perangkat Desa berdasarkan rekomendasi dari Camat (atas nama Bupati).

D. Faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan wewenang Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa.

Beberapa faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan wewenang Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan dapat dikelompokkan menjadi beberapa dimensi berdasarkan teori efektifitas

hukum Friedan¹⁰² yaitu: 1) substansi hukum (*legal substance*), 2) struktur hukum (*legal structure*), dan 3) budaya hukum (*legal culture*).

1. Aspek Substansi Hukum

Temuan lapangan dengan pendekatan sosiologi (*sociological approach*), hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) menunjukkan bahwa masih terjadi perdebatan panjang terkait daerah otonom dan otonomi desa baik dari segi hukum ketatanegaraan dan politik di Indonesia. Hal ini tentunya berpengaruh terhadap jalannya sistem pemerintahan Daerah dan Desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Cara pandang Daerah terhadap eksistensi Desa sangat dipengaruhi oleh paradigma peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh para petinggi negara dan elite politik yang menjabat sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hanya mengatur mengenai daerah provinsi, kabupaten dan kota yang kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang, sedangkan desa tidak diatur secara eksplisit dalam pasal tersebut. Atas dasar ketentuan Pasal 18 tersebut maka selama ini desa dianggap dan dimasukkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota oleh berbagai peraturan perundang-undangan tentang desa, baik oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1974 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

¹⁰² Lawrence M.Friedman, 2009, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)*, Nusamedia, Bandung, h.32

tentang Pemerintahan Daerah, maupun Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Sejalan dengan pendapat Bagir Manan sebelumnya, sangat tidak tepat jika pengaturan pemerintahan desa berlandaskan pada Pasal 18 UUD 1945 yang sumir, di mana desa ditafsirkan sebagai bagian/sub sistem dari Pemerintahan Kabupaten/Kota. Pemerintahan Desa memang berada dalam wilayah Pemerintahan Daerah, namun bukan berada dalam (menjadi bagian) Pemerintahan Daerah. Setelah UUD 1945 diamandemen, Pasal 18 ditambah beberapa pasal, salah satunya yaitu Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa:

- a. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- b. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang

Pasal 18B tersebut mengandung pengakuan dan penghormatan kepada desa sebagai sub sistem pemerintahan yang bersifat otonom. Namun di sisi lain terkandung juga kebebasan bagi desa untuk menentukan bentuknya seperti desa otonom, desa adat atau desa

administratif sesuai dengan kenyataan, perkembangan pola hidup, dan tuntutan masyarakat.

Wujud dari pengakuan (rekognisi) negara kepada desa tersebut setidaknya-tidaknya mengandung makna pengakuan kepada¹⁰³:

- 1) Eksistensi suatu masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimilikinya;
- 2) Eksistensi yang diakui adalah eksistensi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Artinya pengakuan diberikan kepada satu persatu dari kesatuan-kesatuan tersebut, sehingga masyarakat haruslah bersifat tertentu;
- 3) Masyarakat hukum adat itu memang hidup (masih hidup);
- 4) Dalam lingkungan (*lebensraum*) yang tertentu pula;
- 5) Pengakuan dan penghormatan itu diberikan tanpa mengabaikan ukuran kelayakan bagi kemanusiaan sesuai dengan perkembangan peradaban bangsa. Misalnya, tradisi-tradisi tertentu yang memang tidak layak lagi dipertahankan seperti *koteka*, tidak boleh dibiarkan tidak mengikuti arus kemajuan peradaban hanya karena alasan sentimentil untuk menghormati tradisi kebudayaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan;
- 6) Pengakuan dan penghormatan tidak boleh mengurangi makna Indonesia sebagai satu negara yang berbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: PSHTN UI, 2004, h. 24

Filosofi pengaturan desa adat/desa asli secara eksplisit di dalam konstitusi (UUD) dikarenakan secara prospektif desa adat/desa asli lebih berpotensi hilang akibat perkembangan zaman, sehingga harus diatur dan dilindungi oleh konstitusi, sedangkan desa otonom atau desa administratif cukup diatur secara implisit dalam UUD.

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, daya jangkau kekuasaan negara meliputi juga desa mengingat desa merupakan sub sistem dari negara kesatuan, sehingga negara tetap harus mengatur kedudukan desa. Akan tetapi di sisi lain, pengaturan mengenai desa tidak perlu diseragamkan mengingat masing-masing desa memiliki kearifan lokal dan norma adat yang berbeda-beda antara desa yang satu dengan desa yang lain, namun dengan catatan sepanjang hak-hak tradisional tersebut masih nyata ada dan berfungsi. Sehingga dimungkinkan adanya desa otonom selain desa asli atau desa adat. Artinya bahwa untuk mengganti kedudukan desa adat/ desa asli yang sudah hilang tersebut, maka dimungkinkan adanya desa dalam bentuk lain, yaitu desa otonom.

Pada perkembangannya, perspektif untuk menempatkan kedudukan desa di Indonesia terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu: 1) desa adat atau desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*), 2) desa otonom (*local self government*), dan 3) desa administrative (*local state government*).¹⁰⁴

¹⁰⁴ Sutoro Eko dan AA GN Ari Dwipayana, 2008, *Mencari Format Otonomi Desa di Tengah Keragaman*, Jakarta: DEP DAGRI, h. 1-2

Model pertama yaitu *self governing community* adalah implementasi penuh dari asas rekognisi dan subsidiaritas (pengakuan dan penghormatan terhadap hak asal-usul desa yang bersangkutan), oleh karenanya desa mempunyai kewenangan yang bersumber dari asal usul yang menyangkut sistem sosial dan budaya, sistem politik dan hukum melalui institusi demokrasi komunitarian (musyawarah), serta pengaturan penguasaan sumber-sumber agraria yang menjadi basis material susunan asli ini. Implikasi lain dari pilihan ini adalah desa mengelola urusan-urusan masyarakat yang berskala lokal, keberadaan relatif otonom, memperoleh tugas-tugas administrasi dari negara yang sangat terbatas sifatnya, meski tidak tertutup kemungkinan untuk tetap menerima aliran dana negara melalui berbagai mekanisme keuangan yang ada sebagai implikasi keberadaan desa sebagai bagian dari negara itu sendiri.¹⁰⁵

Desa adat/desa asli (*self governing community*) mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki. Desa adat/desa asli menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara secara terbatas. Adapun ciri dari desa adat yaitu sebagai berikut:

- 1) Memiliki pranata sosial asli yang struktur, tugas, fungsi dan kewenangannya bukan berasal dari ketentuan atau ketetapan pemerintah/negara namun berasal dari turun temurun atau warisan dari nenek moyang.

¹⁰⁵ Budiman Sudjatmiko dan Yando Zakaria, 2015, *Desa Kuat, Indonesia Hebat!*, Jakarta: Diterbitkan Atas Kerja Sama Rumah Suluh, Pusat Studi Pedesaan, dan Pustaka Yustisia, h.20

- 2) Mempunyai institusi demokrasi komunitarian yaitu musyawarah mufakat.
- 3) Menjadikan hukum adat sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat.
- 4) Mempunyai otonomi asli dalam mengurus Pemerintahan setempat.

Model kedua adalah desa otonom (*local self government*), secara konseptual merupakan desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislative, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.¹⁰⁶

Model ketiga adalah desa administratif (*local state government*) yaitu desa sebagai satuan wilayah administrative yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa dengan model yang ketiga ini dikenal dengan nama kelurahan.

Hakikat dari ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah memberikan peluang kepada desa untuk menentukan konsep pemerintahan desa sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal dari setiap masing-masing desa. Pengaturan desa dalam undang-undang ini

¹⁰⁶ Sutoro Eko dan AA GN Ari Dwipayana, *Mencari Format Otonomi Desa...*, Loc.Cit

membuka alternatif atau opsi yang paling tepat dalam mewujudkan otonomi desa yaitu opsi pertama konsep desa asli/adat (*self governing community*) sedangkan opsi kedua konsep desa dengan format desa otonom (*local self government*), karena kedua konsep tersebut merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa serta konsep desa tersebut dapat memberikan jaminan otonomi yang kuat dan luas kepada desa. Dengan kata lain, pengaturan bentuk desa dalam undang-undang desa ini tidak mengarah pada paradigma yang bersifat *homogenitas* karena hal ini bertentangan dengan konstitusi.

Berdasarkan uraian mengenai dasar hukum (dalam hal ini UUD 1945 dan UU Desa) serta konsepsi tentang desa sebagaimana tersebut di atas, maka tidak ada alasan kuat bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan baik DPRD dan Bupati Pekalongan mengatur secara rinci tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa (khusus pada desa dengan model *self governing community dan local self government*), kecuali untuk kelurahan (desa administratif) yang memang wewenang penuh Daerah berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah (Pemerintah Daerah).

“Kita yang di bawah terkadang bingung dengan peraturan yang begitu banyak, di satu sisi sebagai Kepala Desa, kita harus aktif dan inovatif membangun masyarakat sesuai dengan potensi desa, baik dengan menetapkan Peraturan Desa maupun Peraturan Kepala Desa. Tapi di sisi lain, kita sebagai Kepala Desa dan BPD bingung, mau menetapkan peraturan sesuai kewenangan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh misalnya, pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa. Desa mau membuat Peraturan Desa yang mengatur prosedur dan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa,

sementara Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksanaan PERDA menjelaskan dengan sangat rinci tentang hal itu.”¹⁰⁷

Pengaturan pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa dalam PERDA No. 20 Tahun 2017 pasal 14 tidak menjelaskan secara rinci hal mengenai rekomendasi camat, apakah rekomendasi camat yang dimaksudkan terkait proses ataukah mengenai penentuan pengangkatan calon yang harus ditetapkan oleh Kepala Desa.

Pasal 14

- (1) Berdasarkan Keputusan Pansel tentang penetapan peringkat Calon Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (5), Kepala Desa mengkonsultasikan kepada Camat sekurang-kurangnya 2 (dua) Calon dengan nilai tertinggi.
- (2) Berdasarkan permohonan konsultasi Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Camat memberikan rekomendasi tertulis terhadap calon Perangkat Desa selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari.
- (3) Rekomendasi yang diberikan Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berupa persetujuan atau penolakan berdasarkan persyaratan yang ditentukan.
- (4) Dalam hal Camat memberikan persetujuan, Kepala Desa menerbitkan Keputusan Kepala Desa tentang Pengangkatan Perangkat Desa.
- (5) Dalam hal rekomendasi Camat berisi penolakan, Kepala Desa melakukan penjaringan dan penyaringan kembali calon Perangkat Desa.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai penjaringan dan penyaringan kembali calon Perangkat Desa diatur dalam Peraturan Bupati.

Substansi hukum dari ayat (1) sampai dengan ayat (5) pada pasal 14 di atas, masih sangat absurd dan multitafsir. Pertama, Kepala Desa “mengkonsultasikan” kepada Camat sekurang-kurangnya 2 (dua) Calon dengan nilai tertinggi untuk mendapatkan rekomendasi Camat, dalam hal ini Camat menentukan calon perangkat desa mana yang harus

¹⁰⁷ Ibid.

diangkat/dilantik oleh Kepala Desa di antara dua calon dengan nilai tertinggi. Pada prakteknya, Camat akan selalu memberi rekomendasi atau pilihan pada calon dengan nilai tertinggi bukan pada rekomendasi mengenai proses penjaringan atau penyaringan calon perangkat desa. Wewenang Kepala Desa dengan demikian hanya membentuk Panitia Seleksi (PANSEL) dan melantik/menetapkan perangkat Desa berdasarkan rekomendasi Camat. Ketentuan ini, jelas bertentangan dengan amanat UU Desa dan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi desa, bahwa Kepala Desa berwenang mengangkat dan memberhentikan perangkat desa¹⁰⁸.

Kedua, ketentuan yang dituangkan pada Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa tidak lebih dari salinan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, yaitu Pasal 4 yang berbunyi.

Pasal 4

- (1) Pengangkatan Perangkat Desa dilaksanakan melalui mekanisme berikut:
 - a. Kepala Desa dapat membentuk Tim yang terdiri dari seorang Ketua, seorang Sekretaris, dan minimal seorang Anggota;
 - b. Kepala Desa melakukan penjaringan dan penyaringan calon Perangkat Desa yang dilakukan oleh Tim;
 - c. Pelaksanaan penjaringan dan penyaringan bakal calon Perangkat Desa dilaksanakan paling lama 2 (dua) bulan setelah jabatan perangkat desa kosong atau diberhentikan;

¹⁰⁸ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 26 ayat (2) huruf b.

- d. Hasil penjaringan dan penyaringan bakal calon Perangkat Desa sekurang-kurangnya 2 (dua) orang calon dikonsultasikan oleh Kepala Desa kepada Camat;
 - e. Camat memberikan rekomendasi tertulis terhadap calon Perangkat Desa selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja;
 - f. Rekomendasi yang diberikan Camat berupa persetujuan atau penolakan berdasarkan persyaratan yang ditentukan;
 - g. Dalam hal Camat memberikan persetujuan, Kepala Desa menerbitkan Keputusan Kepala Desa tentang Pengangkatan Perangkat Desa; dan
 - h. Dalam hal rekomendasi Camat berisi penolakan, Kepala Desa melakukan penjaringan dan penyaringan kembali calon Perangkat Desa.
- (2) Pengaturan lebih lanjut mengenai tugas dan fungsi Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diatur dalam Peraturan Kepala Desa.

Kedua, Peraturan tersebut di atas, baik Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 dan Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 membatasi wewenang Kepala Desa dalam Mengangkat Perangkat Desa, bahwa Kepala Desa adalah bawahan Camat. Hal ini juga bertentangan dengan asas pengaturan Desa sebagaimana disebutkan pada Pasal 3 UU Desa yaitu: a) rekognisi; b) subsidiaritas; c) keberagaman; d) kebersamaan; e) kegotongroyongan; f) kekeluargaan; g) musyawarah; h) demokrasi; i) kemandirian; j) partisipasi; k) kesetaraan; l) pemberdayaan; dan m) keberlanjutan.

Ketiga, substansi mengenai persyaratan khusus yang dimaksudkan dalam PERMENDAGRI Nomor 83 Tahun 2015, Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi:

Persyaratan Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah persyaratan yang bersifat khusus dengan

memperhatikan hak asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat setempat dan syarat lainnya.

Pada ketentuan pasal 2 ayat (3) tersebut di atas, secara tegas disebutkan bahwa yang dimaksud dengan persyaratan khusus adalah persyaratan yang bersifat khusus dengan memperhatikan hak asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat setempat. Akan tetapi di dalam Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 Pasal 9 ayat (4) bahwa yang dimaksudkan dengan persyaratan khusus adalah :

- a. bagi calon Kepala Dusun bersedia bertempat tinggal di wilayah kerjanya;
- b. berkelakuan baik dibuktikan dengan Surat Keterangan Catatan Kepolisian; dan
- c. mempunyai kemampuan mengoperasikan komputer

Ketentuan tersebut sama sekali tidak menggambarkan kekhususan sebagaimana substansi yang dimaksud sebagai kekhususan yang memperhatikan hak asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini membuktikan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan salah tafsir atas Peraturan Perundang-Undangan yang dijadikan sebagai konsideran (dasar) penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati tersebut. Padahal sudah cukup jelas Permendagri menyebutkan bahwa “Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu persyaratan yang bersifat khusus dengan memperhatikan hak asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat setempat dan syarat lainnya.”

Selain ambigu, Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Pekalongan juga melanggar asas *equality before the law* (kesamaan hak di depan hukum) untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan, bahwa yang berhak menjadi perangkat desa adalah mereka yang mampu mengoperasikan komputer bukan mampu memikirkan teknologi pangan atau yang memiliki pemahaman yang tinggi tentang tata cara beternak atau kemampuan khusus lainnya berdasarkan potensi desa. Peraturan tersebut mengasumsikan desa sebagai kelurahan yang tugasnya melaksanakan tugas-tugas administratif.

2. Aspek Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Komponen atau aspek efektifitas hukum menurut teori Friedman berikutnya adalah struktur hukum atau pranata hukum, yaitu hukum tidak akan berjalan dengan baik apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Sebaik apapun produk hukum, jika aparat penegak hukum tidak memaksimalkan kinerjanya dalam melaksanakan tugas, maka keadilan akan menjadi mimpi belaka. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan muncul masalah terbuka. Hukum akan menjadi alat kekuasaan untuk menekan dan menindas

Wewenang yang dimiliki oleh Kepala Daerah dan Kepala Desa dengan sistem politik yang berlaku sekarang ini (dipilih langsung oleh rakyat_demokrasi) mengakibatkan sering terjadinya konflik karena perbedaan kepentingan politik Kepala Desa dan Kepala Daerah. Hasil penelitian ini didukung oleh temuan penelitian yang dilakukan Asep Muslim dkk¹⁰⁹ dengan temuan bahwa dua bentuk pola relasi kekuasaan antara bupati dengan kepala desa yaitu konflik dan kompromi. Pola konflik terbentuk karena faktor kekecewaan atas stagnansi pembangunan desa, perbedaan kepentingan kekuasaan, penolakan bantuan dan apatisme dalam tata kelola desa. Sementara pola kompromi terbentuk dalam hal proses pembangunan daerah, pendistribusian bantuan, peningkatan PADS (Pendapatan Asli Daerah Sendiri)/PADes (Pendapatan Asli Desa) dan penyusunan APBDes (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa). Pola relasi kekuasaan di atas terbentuk sebagai proses yang diawali dari adanya ketergantungan kekuasaan kepala desa terhadap bupati yang sangat tinggi. Dalam kondisi ini bupati sangat diuntungkan oleh potensi strukturnya yang memosisikannya sebagai superordinat terhadap kepala desa. Melalui proses pengimbangan kekuasaan dengan pembentukan jaringan kekuasaan, pada akhirnya kepala desa relatif mampu mengimbangi kekuasaannya. Hal ini berdampak kepada pola relasi kekuasaan yang tidak lagi sangat tergantung terhadap bupati sehingga menyulut adanya relasi konflik sekaligus kompromi. Kedua

¹⁰⁹ Asep Muslim, dkk, *Relasi Kekuasaan Antara Bupati dan Kepala Desa dan Kemiskinan Pedesaan Pandeglang*, 2016, Scientific Repository, IPB University diakses dari <https://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/82380>.

bentuk pola relasi kekuasaan bupati dengan kepala desa tersebut berdampak terhadap semakin tersisihkannya kepentingan masyarakat pedesaan. Pola relasi konflik membuat bupati dan kepala desa terjebak dalam ego kekuasaannya masing-masing yang membuat keduanya tidak bisa menjalin komunikasi dan koordinasi pemerintahan yang baik yang pada akhirnya mengabaikan kepentingan-kepentingan masyarakat. Sementara pola kompromi dilakukan dengan bentuk-bentuk pelanggaran administrasi yang pada akhirnya juga merugikan masyarakat pedesaan. Kondisi pola relasi kekuasaan ini menunjukkan bahwa relasi kekuasaan yang terbentuk tidak memberikan manfaat terhadap pengentasan kemiskinan masyarakat pedesaan di Kabupaten Pandeglang.

Pola-pola relasi kekuasaan antara Bupati dan Kepala Desa di Kabupaten Pekalongan juga terjadi dalam dua bentuk yang paling kontras (konflik atau kompromi). Meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit tetapi dari sikap dan tindakan serta kebijakan yang dibuat oleh Daerah (baik DPRD maupun Bupati) menunjukkan adanya hasrat persaingan harga tawar (*bargaining position*) antara Bupati dan Kepala Desa. Kepala Desa yang oleh Undang-Undang memiliki kewenangan mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa dibuat tidak berdaya dan seakan-akan belum mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Desa tetap diperlakukan sebagai subordinasi kekuasaan Bupati dengan menempatkan Desa sebagai bawahan Camat.

Padahal, bila ditinjau dari kedudukan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kedudukan desa tidak lagi menjadi sub sistem pemerintahan daerah atau lebih tegasnya bukan sub ordinat dari kecamatan. Namun desa berkedudukan sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas yang memiliki bentuk sesuai dengan kebebasan pilihan bentuk yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Pada posisi Kepala Desa selaku Kepala Pemerintahan yang memiliki kewenangan otonom berdasarkan UUD 1945 dan UU Desa, menilai bahwa campur tangan Pemerintah Daerah (Bupati dan DPRD) terlalu jauh, sehingga kinerja dan ide-ide pembangunan desa sebagaimana disampaikan kepada rakyat pada saat kampanye pemilihan Kepala Desa tidak berjalan sesuai yang diharapkan. Contoh yang paling sederhana adalah pelaksanaan wewenang Kepala Desa dalam menyusun dan menetapkan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa. Penelitian ini menemukan bahwa tidak ada satupun Peraturan Desa ataupun Peraturan Kepala Desa yang ditetapkan selain Peraturan Desa mengenai APBDes, sebab bimbingan teknis atau pembinaan mengenai penyusunan peraturan desa sangat minim dari pihak Pemerintah Daerah.

Konflik kepentingan ini sedikit tidaknya berhasil membuka konflik baru di internal Pemerintahan Desa, yaitu relasi antara Kepala Desa dan Perangkat Desa. Bagaimana kemudian muncul lembaga-lembaga yang dibangun untuk tujuan mempertahankan diri seperti paguyuban-

paguyuban perangkat desa untuk menandingi kekuatan Kepala Desa atau minimal bisa dijadikan harga tawar terkait kewenangan Kepala Desa dalam mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa. Kondisi semacam ini sama sekali tidak menguntungkan bagi pembangunan Daerah dan Desa.

3. Aspek Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Sumber daya manusia (SDM) di Desa yang rendah dan tidak memiliki wawasan yang cukup untuk menyelenggarakan Pemerintahan telah menjadi stigma negatif bagi penyelenggaraan kewenangan desa dan kepala desa. Oleh karena itu dilakukan penyeragaman dalam berbagai bentuk oleh institusi kekuasaan yang ada di atasnya (supradesa). Kondisi ini menyebabkan ketergantungan Desa yang sangat besar pada Pemerintah Daerah. Apabila di lihat dari tingkat pendidikan Kepala Desa, sebagian

besar Kepala Desa belum memiliki kemampuan menjalankan Pemerintahan sebagaimana pemahaman supradesa.

Pemahaman tersebut bertentangan dengan *Multilevel model of human capital resource emergence* yang diajukan oleh Ployhart dan Moliterno¹¹⁰ yang mendefinisikan *human capital* sebagai sumber daya dalam tataran organisasi yang dihasilkan melalui *knowledge, skills, abilities* dan *experience* dari individu – individu yang berbeda dalam organisasi tersebut. selanjutnya dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa masing-masing individu memiliki kapasitas yang berbeda-beda dalam hal *knowledge, skills, abilities* dan *experience* dan *human capital* merupakan sumber daya yang sangat berkaitan dengan kinerja suatu organisasi.

Berdasarkan data lapangan menunjukkan realita bahwa rata-rata tingkat pendidikan Kepala Desa adalah SMP/SMA, begitu juga dengan Perangkat Desa. Kewenangan Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa terhambat atau terkendala karena SDM di desa yang diklaim rendah secara statistik. Rendahnya SDM, sebenarnya bukan sesuatu yang final untuk menilai apakah Desa tersebut bisa menjalankan otonomi ataukah tidak. Oleh karena itu, program-program desa ke depannya harus lebih menekankan pada peningkatan sumber daya manusia daripada proyek fisik seperti jalan dan sebagainya, meskipun memang hal itu dibutuhkan.

¹¹⁰ Ployhart, R. E. dan Moliterno, T. P, Emergence of the Human Capital Resource: A Multilevel Model, *Academy of Management Review* Vol. 36, No. 1, 127– 150, 2011. diakses dari https://web.archive.org/web/20170808083245id_/https://is.vsfs.cz/el/6410/zima2012/NA_HRM/um/3904027/2011_Ployhart_Moliterno_EmergenceofHumanCapital_MultilevelModel127.full_1_.pdf. Pada tanggal 12 Juli 2022

Akan tetapi, harus ada program-program prioritas yang menjadikan desa tidak lagi sebagai obyek pembangunan melainkan berdiri sebagai subyek membangun masa depan yang sejahtera dan berkeadilan bagi seluruh masyarakat desa.

Budaya hukum menjadi suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu dipergunakan, dihindari atau disalahgunakan. Budaya hukum ini sangat erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Jika masyarakat sadar akan peraturan tersebut dan mau mematuhi maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung, jika sebaliknya masyarakat akan menjadi faktor penghambat dalam penegakkan peraturan terkait.

Menurut Romli Atmasasmita bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.¹¹¹ Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat desa, bahkan aparaturnya pemerintah desa belum memahami peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa.

¹¹¹ Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum Hak Asasi Manusia & Penegakkan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, h.55.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasar hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana dipaparkan pada bagian sebelumnya, penelitian ini menyimpulkan bahwa.

1. Kepala Desa memiliki kewenangan atributif mengangkat Perangkat Desa berdasarkan otonomi Desa yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, namun dalam peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, belum memberikan wewenang sepenuhnya kepada Kepala Desa untuk mengangkat Perangkat Desa, karena di dalam PP 43 tahun 2014 tersebut hanya menyebutkan “syarat lain yang ditentukan dalam peraturan daerah Kabupaten/Kota”, begitu juga dengan PERMENDAGRI No. 83 Tahun 2015 yang diubah dengan PERMENDAGRI No. 67 Tahun 2015. Sementara di dalam Peraturan Daerah (PERDA) No 20 Tahun 2017 dan Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan No 22 Tahun 2018 tidak mengakomodir kewenangan Kepala Desa dalam mengangkat Perangkat Desa berdasarkan otonomi Desa.
2. Mekanisme pengangkatan Perangkat Desa di Kabupaten Pekalongan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dan Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan

Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, dilakukan dengan dua cara yaitu:1) melalui mutasi dan 2) melalui proses penjarangan dan penyaringan.

3. Beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam pengangkatan Perangkat Desa perspektif otonomi Desa adalah:

a. Aspek Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Inkonsistensi dan sulitnya berkoordinasi serta bersinergi antara lembaga Kementerian Desa dan Kementerian Dalam Negeri, misalnya Kementerian Desa menetapkan PERMENDES No. 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Lokal Desa, Kementerian Dalam Negeri juga menetapkan aturan yang sama yaitu PERMENDAGRI No. 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa.

Kementerian Desa, “menginstruksikan” tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa (setiap tahun diterbitkan PMDes), sedangkan Kementerian Dalam Negeri, juga mengeluarkan “instruksi” berkaitan dengan pengelolaan Dana Desa, dan bahkan yang membuat bingung Pemerintah Desa yaitu saling berebut kewenangan tentang konsep dan tahapan perencanaan pembangunan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa.

Pengangkatan Perangkat Desa dalam kerangka otonomi Desa di Kabupaten Pekalongan masih terkendala beberapa hal: 1) Pemaknaan klausul mengenai persyaratan khusus pada pasal 1 Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83

Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Sementara, persyaratan khusus yang dimaksud dalam Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dituangkan dalam Pasal 1 ayat 12 dan 18 adalah ujian penyaringan dan/atau ujian khusus, di mana pelaksanaannya diserahkan kepada pihak ketiga tanpa melibatkan desa dalam merumuskan materi yang diujikan; 2) Kriteria utama yang digunakan dalam menentukan kelulusan calon Perangkat Desa adalah nilai ujian khusus yang dilakukan oleh pihak ketiga, bukan berdasarkan kriteria, kebutuhan masyarakat dan potensi Desa; 3) Pengangkatan Perangkat Desa harus dikonsultasikan kepada Camat (PERDA Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017, Pasal 3 ayat 5. Artinya bahwa Perangkat Desa diposisikan setara dengan Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan oleh Daerah/Camat di Desa. Dalam hukum ketatanegaraan dan hukum administrasi, hal ini sangat tidak dibenarkan, sebab otonomi desa adalah otonomi asli bukan otonomi pemberian Pemerintah sebagaimana otonomi Daerah

b. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Persaingan pada level Kementerian berdampak pada sistem tata kelola di Daerah, Daerah masih memandang Desa sebagai subordinasi kekuasaan secara politik maupun administrative. Sehingga Desa mengalami kebingungan sendiri mau ikut yang mana. Dalam hal pengangkatan Perangkat Desa kekuasaan Daerah begitu kental di Desa, di mana Desa diharuskan berkonsultasi kepada Camat, sering sekali Daerah

menekan Desa pada masalah pendanaan atau pencairan dana bila Desa tidak mau mengikuti apa yang diinstruksikan oleh Daerah.

c. Aspek Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Secara umum, sumber daya manusia yang dimiliki desa kurang memadai, sementara prakondisi oleh Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kecamatan) belum maksimal. Sebagian besar masyarakat belum memahami peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Desa.

Otonomi desa diharapkan dapat menjadi solusi bagi perubahan mindset dan cara pandang masyarakat desa, yaitu dengan jalan memberikan ruang kepada seluruh elemen masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan masyarakat desa, baik secara sosial, pendidikan, ekonomi, politik, seni dan kebudayaan serta pemerataan akses informasi dan teknologi.

Kewenangan Kepala Desa mengangkat Perangkat Desa yang dilakukan secara mandiri berbasis kebutuhan masyarakat dan potensi desa, akan mampu mewujudkan otonomi desa yang berkeadilan dan bertanggung jawab. Karena dengan penyeragaman yang selama ini dilakukan melalui pengaturan Daerah, belum mampu mengakomodir kebutuhan dan potensi desa secara utuh dan menyeluruh.

B. Saran

1. Perlu dilakukan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 49 ayat (2), karena ketentuan Undang-Undang

Desa tersebut tidak menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan kata “dikonsultasikan” (istilah ini tidak ditemukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dan dari segi linguistic penggunaan istilah “dikonsultasikan” adalah kesalahan fatal). Kalaupun misalnya yang dimaksudkan adalah kata “konsultasi” atau “berkonsultasi”, maka merujuk kepada hal-hal apa saja yang konsultasi tersebut? Jika kata “konsultasi” merujuk kepada orang dengan keahliannya (Perangkat Desa), maka ketentuan Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Desa bertentangan dengan pasal-pasal sebelumnya dan asas otonomi desa. Selain itu, menyebabkan terjadinya salah tafsir oleh Pemerintah Daerah atau Peraturan di bawahnya.

2. Perlu pengkajian kembali terhadap Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, serta Peraturan Bupati (PERBUP) Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa. Sebab, peraturan tersebut terlalu rinci dan sangat teknis, sehingga tidak memberi ruang kepada Pemerintah Desa untuk membuat Peraturan Desa terkait Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa sesuai dengan kondisi, kebutuhan masyarakat dan potensi Desa.
3. Pengaturan Desa sudah semestinya di bawah satu Kementerian agar tidak terjadi tumpang tindih atau kerancuan dalam Sistem Pemerintahan dan juga tidak terjadi kesalahan tafsir pada tingkatan Pemerintahan di

bawahnya (Pemerintah Daerah) kaitannya dalam penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Dengan demikian Desa tidak lagi disibukkan oleh urusan-urusan administratif belaka serta otonomi desa bisa terlaksana dengan baik dan bertanggung jawab berdasarkan hukum yang berlaku.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Addink, Henk., 2019, *Good Governance: Concept and Context*, Oxford University Press, Oxford.
- Adon Nasrullah Jamaludin, 2017, *Sosiologi Perdesaan*, Pustaka Setia, Bandung.
- Ahmed, Kulsum., & Ernesto Sánchez-Triana., 2008. *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance*, The World Bank, Washington.
- al Ahsan, Abdullah, & Stephen B. Young., (Eds.), 2017, *Qur'anic Guidance for Good Governance A Contemporary Perspective*, Palgrave Macmillan, Gewerbestrasse.
- Bagir Manan, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang: UNSIKA
- BPS, 2021, *Kabupaten Pekalongan Dalam Angka*, BPS, Pekalongan
- Budiman Sudjatmiko dan Yando Zakaria, 2015, *Desa Kuat, Indonesia Hebat!*, Jakarta: Diterbitkan Atas Kerja Sama Rumah Suluh, Pusat Studi Pedesaan, dan Pustaka Yustisia.
- Cekli Setya Pratiwi, et.al., 2016, *Penjelasan Hukum: Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*, diakses dari www.cilc.ni. Tanggal 27 Mei 2022.
- Dadang Julianta, 2000, *Arus Bawah Demokrasi; Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta
- Dahyar Daraba, 2019, *Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Leisyah, Parang.
- Davies, William, 2014, *The Limits of Neoliberalism: Authority Sovereignty, and The Logic of Competition*, Sage Publications Ltd, London.
- Dina Mariana, 2017, *Desa: Situs Baru Demokrasi Lokal*, Institute for Research and Empowerment (IRE), Yogyakarta.
- Donovan, S., et.al (eds.), 2008, *Authority Matters: Rethinking the Theory and Practice of Authorship*, Rodopi, Amsterdam.
- Faisal Basri, 2002, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Kalisari.

- Fenwick, Tracy B. & Andrew C. Banfield., (Eds.), 2020, *Beyond Autonomy: Practical and Theoretical Challenges to 21st Century Federalism*, Brill Nijhoff, Leiden.
- Gai, A. M., Witjaksono, A., dan Maulida, R. R. 2020, *Perencanaan dan Pengembangan Desa*, Dream Litera, Karangploso.
- Grindle, Merilee S., 2007, *Going Local: Decentralization, Democratization, And The Promise Of Good Governance*, Princeton University Press, New Jersey.
- Hanif Nurcholis. 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga
- H.A.W. Widjaja, 2012, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta.
- , 2002. *Pemerintahan Desa/ Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Hout, Will, 2007. *The Politics of Aid Selectivity: Good Governance Criteria in World Bank, US and Dutch Development Assistance*, Routledge, London.
- Indra Muchlis Adnan, 2017, *Distribusi Kekuasaan Dalam Struktur Pemerintahan di Indonesia*, Trussmedia Grafika, Yogyakarta.
- Joko Purnomo, 2016, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa: Seri Buku Saku UU Desa*, Infest, Yogyakarta.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2012, “*Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*”, Nuansa, Bandung.
- Khairul Muluk, 2009, *Peta Konsep Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*, ITS Press, Surabaya.
- , 2013, *Inovative Governance Proceedings*, UB Press, Malang.
- Khan, M. A. Muqtedar, 2019, *Islam and Good Governance A Political Philosophy of Ihsan*, Palgrave Macmillan, New York.
- Khawaja, Sarfraz, 2011, *Good Governance and Result Based Monitoring*, Almutaz Graphics, Islamabad.
- Killmister, Suzy., 2018, *Taking the Measure of Autonomy A Four-Dimensional Theory of Self-Governance*, Routledge, New York.

- Kyritsis, Dimitrios., 2015, *Shared authority Courts and Legislatures in Legal Theory*, Hart Publishing Ltd, Oxford.
- Kushandajani, 2018, *Kewenangan Desa dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa Dalam Perspektif UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Fisip Universitas Diponegoro, Semarang.
- Ladner, Andreas, et.al., 2019, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan, Gewerbestrasse.
- Laegreid, Per., & Koen Verhoest., (Eds.), 2010, *Governance of Public Sector Organizations Proliferation, Autonomy and Performance*, Palgrave Macmillan, New York.
- Lawrence M.Friedman, 2009, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)*, Nusamedia, Bandung
- Lusia Palulungan, et.al., 2020, *Mengubah Kebijakan Publik di Desa*, Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI), Makasar.
- Mashuri Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, & Johnny Saldana, 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook, Edition 3*, Sage Publications Inc., California.
- Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram.
- Muhammad bin Shalih Al-Utsaimin, t.t. *Politik Islam: Ta'liq Siyasa Syar'iyah Syaikhul Islam Ibnu Taimiyah*, Griya Ilmu, Jakarta.
- Munshi, Surendra., Biju Paul Abraham & Soma Chaudhuri, 2009, *The Intelligent Person's Guide to Good Governance*, SAGE Publications India Pvt Ltd, New Delhi.
- Nurin Fitriana, *Revitalisasi dan Pengelolaan Potensi Desa Berbasis Pemberdayaan Masyarakat*, Bildung, Bandung.
- OECD, 2016, *Supreme Audit Institutions and Good Governance Oversight, Insight And Foresight*, OECD Publishing, Paris.
- Parkhurst, Justin., 2017, *The Politics of Evidence From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*, Routledge, New York.
- Peter Mahmudi Marzuki, 2015, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta.

- Rahman Mulyawan, 2015, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, UNPAD Press, Bandung.
- , 2016, *Birokrasi dan Pelayanan Publik*, UNPAD Press, Bandung.
- Rahman Syamsuddin, 2019, *Pengantar Hukum Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta
- Rahyunir Rauf & Sri Maulidiah, 2015, *Pemerintahan Desa*, Zanafa Publishing, Pekanbaru.
- , 2016, *Badan Permusyawaratan Desa*, Zanafa Publishing, Pekanbaru.
- Ramlan., & Eka NAM Sihombing, 2021, *Hukum Pemerintahan Desa*, Enam Media, Medan.
- Rao, N. Bhaskara, 2019, *Sustainable Good Governance, Development And Democracy*, SAGE Publications India Pvt Ltd, New Delhi.
- Raz, Joesph., 2009, *Between Authority and Interpretation on The Theory of Law and Practical Reason*. Oxford University Press, Oxford.
- Reif, Linda C., 2000, *The Ombudsman, Good Govemance and the International Human Rights System*, Springer Science+Business Media Dordrecht, Netherland.
- Rogers, Tristan J., 2021, *The Authority of Virtue: Institutions and Character in the Good Society*, Routledge, New York.
- Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum Hak Asasi Manusia & Penegakkan Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Salim HS, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada penelitian tesis dan disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Simon, Yves, T., 2018, *A General Theory of Authority*, Muriwai Books, New York.
- Smith, B. C., 2007, *Good Governance and Development*, Palgrave Macmillan, New York.
- Smith, David., & Robert Politowski, 2008, *Good Governance A Risk-Based Management Systems Approach to Internal Control*, British Standards Institution, London.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta

- Sri Endah Wahyuningsih, 2014. *Pedoman Penulisan Tesis*, UNISSULA, Semarang.
- Sri Kusriyah, 2019, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, UNISSULA Press, Semarang
- Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif dan R & D*, Alfabeta, Bandung.
- Sukasanto dan Dina Mariana, 2015, *Modul Panduan Menyusun Kewenangan dan Perencanaan Desa*, IRE Yogyakarta, Yogyakarta
- Suksi, Markku., 2011, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, London.
- Sundaram, Jomo Kwame, & Anis Chowdhury., 2012. *Is Good Governance Good for Development?* United Nations, New York.
- Susetiawan, 2010, *Pembangunan Perdesaan Dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*, Pemikiran Guru Besar, Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara, Institut Pertanian Bogor Press, Bogor.
- Sutoro Eko, et.al. 2014, *Desa Membangun Indonesia*, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta.
- , 2015, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi dan Semangat UU Desa*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta.
- Sutoro Eko dan AA GN Ari Dwipayana, 2008, *Mencari Format Otonomi Desa di Tengah Keragaman*, Jakarta: DEPDAGRI
- Syprianus Aristeus, 2020, *Eksistensi Dan Urgensi Perlindungan Hukum Terhadap Kemandirian Otonomi Desa*, BALITBANGKUMHAM Press, Jakarta.
- Taliziduhu Ndraha, 1999, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Tappil Rambe, et.al., 2019, *Sejarah Politik dan Kekuasaan: Islam, Nasionalisme dan Komunisme Dalam Pusaran Kekuasaan di Indonesia*, Yayasan Kita Menulis, Medan.
- Thornton, Paul., & Donald Fleming, 2011, *Good Governance for Pension Schemes*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Ulber Silalahi dan Wirman Syafri, 2015, *Desentralisasi Dan Demokrasi Pelayanan Publik: Menuju Pelayanan Pemerintah Daerah Lebih Transparan, Partisipatif, Responsif dan Akuntabel*, IPDN Press, Sumedang.
- UNHCR, 2007, *Good Governance Practices For The Protection Of Human Rights*, United Nations, Geneva.
- Van Apeldoorn, 1990, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua Puluh Empat Pradnya Paramita, Jakarta..
- Weller, Marc., & Stefan Walf., (Eds.), 2005. *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, Routledge, London.
- Wendt, Fabian., 2018, *Authority: Key Concepts in Political Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Yayan Indriatmoko, et.al., 2007, *Dari Desa ke Desa: Dinamika Gender dan Pengelolaan Kekayaan Alam*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor.
- Yu, Mengyan (Yolanda)., 2017, *Instrumental Autonomy, Political Socialization, and Citizenship Identity: A Case Study of Korean Minority Citizenship Identity, Bilingual Education and Modern Media Life in the Post-Communism Transitioning China*, Springer Nature Singapore Pte Ltd, Singapore.
- Yustinus Prastowo, 2014, *Ketimpangan Pembangunan Indonesia dari Berbagai Aspek*, Infid,
- Zagzebski, Linda Trinkaus., 2012, *Epistemic Authority: A Theory of Trust, Authority, and Autonomy in Belief*, Oxford University Press, Oxford.
- Zurn, Michael., 2018, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford University Press, Oxford.

B. Jurnal

- Agus Adhari, "Analisis Hukum Pembentukan Badan Usaha Milik Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa di Kecamatan Babalan Kabupaten Langkat", *Dialogia Lulidca: Jurnal Hukum Bisnis dan Inverstasi*, Vol. 9 No. 1, November 2017
- Arief Sumeru, "Kedudukan Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa", *JKMP*, Vol. 4, No. 1, Maret 2016

- Anisa Aulia Rahma, Suharno, Raharno, *“Tinjauan Yuridis Tugas Dan Fungsi Kepala Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”*, Jurnal Inovasi Penelitian, Vol. 2 No. 8 Januari 2022, h. 2423-2428.
- Dian Herdiana, *“Urgensi Revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Perihal Pembangunan Desa”*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 50 No. 1 (2020), h. 245-266
- Didik G. Suharto, *“Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Dalam Perspektif Desentralisasi Administratif Dan Desentralisasi Politik”*, Jurnal Bina Praja, Volume 4 No. 3 September 2012, h. 153-160.
- Fence M. Wantu, *“Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim”*, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No.3 Oktober 2007, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 335-485
- Gayuh Dwi Hermawan, *“Analisis Yuridis Kewenangan Kepala Desa Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”*, diakses dari <http://repository.unmuhjember.ac.id/5997/>, pada tanggal 5 Juni 2022
- Hafizatul Ulum, Haerani dan Juaini, *“Tinjauan Yuridis Kewenangan Kepala Desa Dalam Pengangkatan Perangkat Desa Ditinjau Dari Pasal 8 Peraturan Bupati Kabupaten Lombok Tengah Nomor 43 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa”*, Unizar Law Review, Volume 2 Issue 2, Desember 2019.
- H. Mustaghfirin, *“Sistem Hukum Barat, Sistem Hukum Adat, Dan Sistem Hukum Islam Menuju Sebagai Sistem Hukum Nasional Sebuah Ide Yang Harmoni”*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 11, Februari 2011, h. 89-96
- Imam Sukadi, *“Sistem Pemerintaha Indonesia dan Implikasinya Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara”*, Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune, Volume 4, Nomor 1, Februari 2021, h. 119-128
- Muhammad Azhar, *“Epistemologi Politik Islam Tentang Wewenang dan Kekuasaan”*, Profetika, Jurnal Studi Islam, Vol. 14, No. 1, Juni 2013, h. 1-8
- Muhammad April, Muammar Alkadafi dan Rodi Wahyudi, *“Problematika Transformasi Implementasi Otonomi Desa Baru Dalam Spirit Undang-Undang Desa (Studi Kasus Desa Rimbo Panjang Provinsi Riau)”*, Jurnal El-Riyasah, Volume 12 Nomor 1 Tahun 2021, h. 77-91
- M. Nur Alamsyah, *“Memahami Perkembangan Desa di Indonesia”*, Jurnal ACADEMICA Fisip Untad VOL.03 No. 02 Oktober 2011, h. 647-659

- Nanang Zulkarnaen, Maemunah, “*Kewenangan Kepala Desa Dalam Mengangkat Dan Memberhentikan Perangkat Desa Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*”, *Civicus Pendidikan Pancasila & Kewarganegaraan*, Vol. 6 No. 1 Maret 2018, h. 26-34.
- Nisrina Irbah Sati, “*Ketetapan MPR Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*”, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019), h. 834-846
- Nopianti Pratiwi, A. Muin Fahmal & Hamza Baharuddin, “*Pelaksanaan Kewenangan Kepala Desa Dalam Penyusunan Peraturan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*”. *Journal of Lex Generalis (JLS)*, Volume 2, Nomor 3, Maret 2021.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, *Yuridika*, Vol No.5 & 6, Tahun XII, Sept-Des, 1997.
- Ratih Probosiwi dan Gunadi Setyo Utomo, “*Otonomi Dan Peran Kepala Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat*”, *Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial*, Vol. 40, No. 3, Desember 2016, h.287-298.
- Sadu Wasistiono, *Sejarah, Kedudukan, serta Prospek Perangkat Desa di Indonesia*, *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Vol. 9 No. 1, April 2019, h. 1-16
- Solechan, “*Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik*”, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, August 2019, h. 541-557
- Sulardi dan Yohana Puspitasari Wardoyo, “*Kepastian Hukum, Kemanfaatan, Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak: Kajian Putusan Nomor 201/Pid.Sus/2014/PN.Blt*”, *Jurnal Yudisial* Vol. 8 No. 3 Desember 2015: h. 251-268
- Tarsim Dan Erga Yuhandra, “*Implementasi Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Terhadap Pemerintah Desa (Studi Di Kabupaten Kuningan)*”, *Unifikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 05 Nomor 01, Januari 2018, h. 11-23
- Tata Wijayanta, “*Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*”, *Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 14 No. 2 Mei 2014, h. 216-226.
- Zaka Firma Aditya dan Rizkisyabana Yulistiyaputri, “*Romantisme Sistem Hukum di Indonesia: Kajian Atas Kontribusi Hukum Adat dan Hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum di Indonesia*”, *Jurnal Rechts Vinding*:

Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 8, Nomor 1, April 2019, h. 37-54

C. Tesis dan Disertasi (Karya yang Tidak Diterbitkan)

Aswiwin, 2017, "*Penataan Hukum Sistem Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Di Indonesia*", Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Beti Nasution, 2015, "*Implementasi Otonomi Desa Dalam Mewujudkan Pembangunan Masyarakat Pesisir di Desa Nagur Kecamatan Tanjung Beringin Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara*", Disertasi, Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan

Gufron, 2016, "*Hubungan Antara Pemerintah Daerah Dan Pemerintah Desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformansi Di Indonesia*", Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Ita Iryanti, 2008, "*Implementasi Otonomi Desa Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau)*", Tesis, Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Roni Tri Saputra, 2019, "*Kewenangan Kepala Desa Terhadap Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa Pasca Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Kampar (Studi di Desa Silam Kecamatan Kuok)*", Tesis Program Pasca Sarjana, Universitas Islam Riau.

D. Internet

Asep Muslim, dkk, *Relasi Kekuasaan Antara Bupati dan Kepala Desa dan Kemiskinan Pedesaan Pandeglang*, 2016, Scientific Repository, IPB University diakses dari <https://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/82380>.

Gayuh Dwi Hermawan, "*Analisis Yuridis Kewenangan Kepala Desa Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa Berdasarkan Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*" diakses dari <http://repository.unmuhjember.ac.id/5997/>. Tanggal 2 Mei 2022

Jateng.inews.id, "Tes CAT Perades di Blora Diduga Ada Manipulasi Nilai, Peserta Desak Audit Forensik" diakses dari <https://jateng.inews.id/berita/tes-cat->

perades-di-blora-diduga-ada-manipulasi-nilai-peserta-desak-audit-forensik, tanggal 9 Mei 2022

Jumlah Desa di Kabupaten Pekalongan Source Url: <https://pekalongankab.bps.go.id/indicator/101/119/1/jumlah-desa.html>, diakses tanggal 31 Mei 2022.

Kompas.com, Rabu 22 Desember 2021, “Seleksi Perangkat Desa Diduga Penuh Kecurangan, Warga Kabupaten Kediri Unjuk Rasa”, diakses dari <https://www.kompas.tv/article/244387/seleksi-perangkat-desa-diduga-penuh-kecurangan-warga-kabupaten-kediri-unjuk-rasa>, tanggal 9 Mei 2022.

Ployhart, R. E. dan Moliterno, T. P, Emergence of the Human Capital Resource: A Multilevel Model, Academy of Management Review Vol. 36, No. 1, 127–150, 2011. diakses dari https://web.archive.org/web/20170808083245id_/https://is.vsfs.cz/el/6410/zima2012/NA_HRM/um/3904027/2011_Ployhart_Moliterno_EmergenceofHumanCapital_MultilevelModel127.full_1_.pdf. Pada tanggal 12 Juli 2022

Wonogiri.pikiran-rakyat.com. 18 Desember 2021, “Beredar Surat Dugaan Kecurangan Tes Perangkat Desa di Karanganyar, Menantu Kades Kalah Nilai Diluluskan”, diakses dari <https://wonogiri.pikiran-rakyat.com/lokal/pr-2233263357/beredar-surat-dugaan-kecurangan-tes-perangkat-desa-di-karanganyar-menantu-kades-kalah-nilai-diluluskan>, tanggal 9 Mei 2022

E. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat desa

Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2015 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 49), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2017 Nomor 18, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 72);

Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 19 Tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Tahun 2017 Nomor 19, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 73);

Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintah Desa

Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa di Kabupaten Pekalongan.

Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Kependudukan Berbasis Kewenangan Desa.