

**REKONSTRUKSI REGULASI PERSYARATAN CALON
KEPALA DESA YANG BERBASIS NILAI KeadILAN**

Oleh :
HAK DENNY MIM SHOT TANTI, S.T., S.H., M.H.
NIM : 10302100041

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**REKONSTRUKSI REGULASI PERSYARATAN CALON
KEPALA DESA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

Oleh :

HAK DENNY MIM SHOT TANTI, S.T., S.H., M.H.
NIM : 10302100041

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**REKONSTRUKSI REGULASI TINDAK PIDANA MALPRAKTIK TENAGA
KESEHATAN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA**

Oleh
HAK DENNY MIM SHOT TANTI
NIM. 10302100041

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat ujian
Guna memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum ini.
Telah disetujui oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 22 Mei 2024

PROMOTOR

CO-PROMOTOR


Prof. Dr. H. Gunarto S.H., S.E., Akt., M.Hum
NIDN. 605036205


Dr. Widayati., S.H., M.H
NIDN. 0620066801

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung



Dr. H. Jawade Hafidz., S.H., M.H.
NIDN : 0620046701

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Mei 2024

Yang Membuat Pernyataan



HAK DENNY MIM SHOT TANTI

NIM : 10302100041

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Jadilah Manusia yang bisa rumongso, bukan rumongso biso”

(Cak Nun)

“Urip iku urup”

PERSEMBAHAN

Disertasi ini saya Persembahkan kepada :

1. Suami Tercinta
2. Almarhum Bapak dan Ibu Tercinta
3. Anak-anak yang Tercinta
4. Saudara-saudara yang Tercinta



ABSTRAK

Pemilihan kepala desa merupakan salah satu bentuk pesta demokrasi yang begitu merakyat. Pemilu tingkat desa ini merupakan ajang kompetisi politik yang begitu mengena jika dapat dimanfaatkan untuk pembelajaran politik bagi masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menganalisis regulasi persyaratan calon kepala desa yang belum berbasis nilai keadilan saat ini, untuk menemukan dan menganalisis kelemahan regulasi dalam persyaratan calon kepala desa saat ini, serta merekonstruksi hukum persyaratan calon kepala desa.

Dalam penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, sedangkan metode pendekatan menggunakan pendekatan *socio-legal research*. Sumber data dalam penelitian terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Berkaitan dengan analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif.

Hasil temuan penelitian menjelaskan bahwa Regulasi pemilihan Kepala Desa didasarkan atas UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; UU No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Dimana dalam dasar-dasar hukum tersebut terkait persyaratan calon Kepala Desa, mekanisme pemilihan Kepala Desa hingga urusan penyelesaian sengketa pada hasil pemilihan Kepala Desa. Kelemahan regulasi pemilihan Desa diantaranya pada aspek pendidikan, aspek kewenangan daerah serta kekosongan hukum terkait netralitas Kepala Daerah. Kondisi demikian dirumuskan konstruksi hukum regulasi Pemilihan Kepala Desa yaitu perubahan syarat pendidikan calon Kepala Desa menjadi pada jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat. Pada syarat lain yang selanjutnya diatur oleh Pemerintah Daerah diharuskan berpedoman pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Selanjutnya penambahan syarat calon Kepala Desa terkait dengan perwujudan netralitasnya yaitu calon Kepala Desa tidak sebagai pengurus dan atau menjadi anggota partai politik.

Dapat disimpulkan bahwa rekonstruksi hukum regulasi persyaratan calon Kepala Desa ini bertujuan untuk mewujudkan kepemimpinan yang berbasis pada nilai keadilan.

Kata Kunci : Persyaratan Calon Kepala Desa

ABSTRACT

Village head elections are one of the most popular forms of democracy. This village-level election is a political competition that can be utilized for political learning for the community. This research aims to find and analyze the regulation of the requirements for candidates for village heads that are not based on the current value of justice, to find and analyze the weaknesses of the current regulations in the requirements for candidates for village heads, and to reconstruct the law of the requirements for candidates for village heads.

This research uses a constructivism paradigm, while the approach method uses a socio-legal research approach. Data sources in the research consist of primary data sources and secondary data sources, consisting of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Related to data analysis is done with qualitative descriptive analysis.

The research findings explain that the Village Head election regulations are based on Law No. 6 of 2014 concerning Villages; Law No. 3 of 2024 concerning the Second Amendment to Law No. 6 of 2014 concerning Villages; Government Regulation No. 43 of 2014 concerning Implementation Regulations of Law No. 6 of 2014 concerning Villages; Permendagri No. 112 of 2014 concerning Village Head Elections. These legal bases are related to the requirements for Village Head candidates, the mechanism for Village Head elections, and dispute resolution matters on the results of Village Head elections. The weaknesses of village election regulations include aspects of education, aspects of regional authority and legal lacunae related to the neutrality of the Regional Head. These conditions are formulated by the legal construction of the Village Head Election regulations, namely changes in the educational requirements of Village Head candidates to the Senior High School level or equivalent. Other requirements that are further regulated by the Regional Government are required to be guided by the General Principles of Good Governance. Furthermore, the additional requirements for Village Head candidates are related to the realization of neutrality, namely that Village Head candidates are not currently serving and or becoming members of political parties.

It can be concluded that the legal reconstruction of the regulation of the requirements for Village Head candidates aims to realize leadership based on the value of justice.

Keywords: *Village Head Candidate Requirements*

KATA PENGANTAR

“Assalamu’alaikum wa rahmatullahi wa barakatuh”

Puji Syukur kehadiran Allah SWT Yang Maha Kuasa atas rahmatnya yang dilimpahkan kepada Penulis, sehingga Penulis mampu menyelesaikan Penulisan Disertasi ini dengan Judul **“REKONSTRUKSI REGULASI PERSYARATAN CALON KEPALA DESA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”**.

Penulisan Disertasi ini merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh Gelar Doktor dalam bidang Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Pada kesempatan ini Penulis mengucapkan banyak terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto., SH., SE., Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai promotor;
2. Bapak Dr. H. Jawade Hafidz., SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Ibu Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun., SH., M.Hum, selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum (S3) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Ibu Dr. Hj. Widayati, SH., MH. Selaku co promotor yang membimbing saya dengan detail, sabar dan sangat luar biasa;
5. Seluruh Dosen, Pengajar dan Penguji pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuannya selama Penulis mengikuti perkuliahan dan ujian;

6. Staf Sekretariat Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah banyak-banyak membantu dan mensupport dalam proses perkuliahan dan proses penyusunan disertasi ini;
7. Rekan-rekan yang selalu kompak mahasiswa PDIH Angkatan 19 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang khususnya “Genk Trio Panda” Dinda Anin dan Dinda Triana yang akhirnya kita bisa lulus bersama;
8. Rekan yang sekaligus suami tercinta Ricky Ananta, ST., SH., MH yang juga sibuk dengan disertasinya;
9. Dan kepada pihak-pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Adanya keterbatasan pengalaman, pengetahuan maupun pustaka yang ditinjau, Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih banyak kekurangan dan perlu pengembangan lebih lanjut agar menjadi lebih baik lagi.

Akhir kata penulis berharap disertasi ini dapat memberikan sumbangsih dan bermanfaat bagi dunia hukum dan dunia peradilan pada khususnya.

“Walaikum salam wa rahmatullahi wa barakatuh”

Semarang, Juni 2024

Penulis,

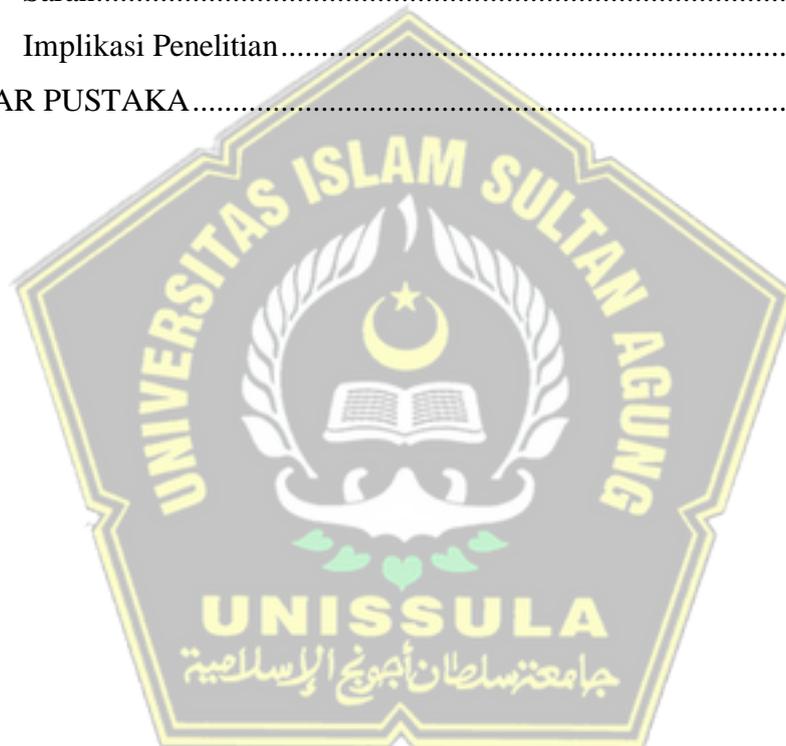
HAK DENNY MIM SHOT TANTI, S.T., S.H., M.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR RAGAAAN, TABEL DAN LAMPIRAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	10
1.4. Manfaat Penelitian.....	10
1.5. Kerangka Konseptual.....	12
1.5.1. Rekonstruksi.....	12
1.5.2. Regulasi.....	13
1.5.3. Pemilihan Kepala Desa.....	14
1.5.4. Nilai Keadilan.....	16
1.6. Kerangka Teori.....	23
1.6.1. Teori Keadilan Pancasila Sebagai <i>Grand Theory</i>	23
1.6.2. Teori Sistem Hukum Sebagai <i>Middle Range Theory</i>	27
1.6.3. Teori Hukum Progresif Sebagai <i>Aplication Theory</i>	37
1.7. Kerangka Pemikiran.....	42
1.8. Metode Penelitian Disertasi.....	43
1.8.1. Paradigma Penelitian.....	43
1.8.2. Spesifikasi Penelitian.....	45
1.8.3. Metode Pendekatan.....	46
1.8.4. Jenis Dan Sumber Data.....	47
1.8.5. Metode Pengumpulan Data.....	48

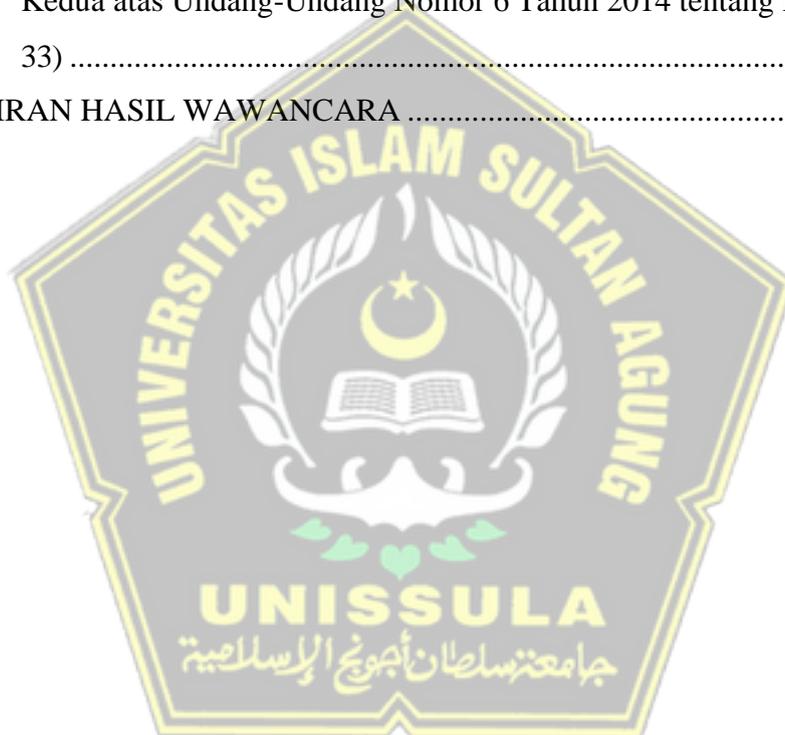
1.8.6. Metode Analisis Data.....	50
1.9. Orisinalitas Penelitian Disertasi	50
1.10. Sistematika Penulisan.....	53
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	55
2.1. Negara Hukum Dan Sistem Hukum Indonesia	55
2.2. Desentralisasi, Otonomi Daerah Dari Kebijakan Hukum Daerah.....	61
2.3. Karakter Hukum Daerah	71
2.4. Konsep Otonomi Daerah.....	77
2.5. Konsep Kewenangan Daerah	90
2.6. Kewenangan Pemerintahan	102
2.6.1. Pengertian Kewenangan.....	102
2.6.2. Macam-Macam Kewenangan.....	106
2.7. Pengertian Desa.....	108
2.8. Pengertian Pemerintah Desa.....	110
2.9. Otonomi Desa.....	117
2.10. Pemimpin dan Pemilihan Kepala Desa dalam Perspektif Islam	121
BAB III REGULASI PERSYARATAN CALON KEPALA DESA	130
3.1. Persyaratan dan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa.....	130
3.2. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa.....	139
3.3. Perbandingan Regulasi Persyaratan dan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Dengan Negara Lain.....	156
BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PERSYARATAN CALON KEPALA DESA.....	167
4.1. Kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berdasarkan Aspek Struktur.....	168
4.2. Kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berdasarkan Aspek Substansi	186
4.3. Kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berdasarkan Aspek Kultural	204
BAB V REKONTRUKSI REGULASI PERSYARATAN CALON KEPALA DESA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN.....	222
5.1. Rekonstruksi Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berbasis Nilai	

Keadilan	222
5.1.1. Rekonstruksi Pertama: Aspek Pendidikan	224
5.1.2. Rekonstruksi Kedua : Kewenangan Daerah.....	253
5.1.3. Rekonstruksi Ketiga : Netralitas Kepala Desa	261
5.2. Keterkaitan Kepemimpinan Yang Berbasis Nilai Keadilan dengan Teori Keadilan Pancasila, Teori Sistem Hukum dan Teori Hukum <i>Progressive</i> 266	
BAB VI PENUTUP.....	275
6.1. Kesimpulan.....	275
6.2. Saran.....	279
6.3. Implikasi Penelitian.....	279
DAFTAR PUSTAKA.....	281



DAFTAR RAGAAN, TABEL DAN LAMPIRAN

RAGAAN 1 Kerangka Pemikiran Disertasi.....	42
TABEL 1 Narasumber Wawancara Disertasi.....	49
TABEL 2 Orisinalitas Penelitian Disertasi.....	51
TABEL 3 Perubahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menjadi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 33).....	186
TABEL 4 Rekonstruksi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 33)	263
LAMPIRAN HASIL WAWANCARA	286



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”, dimana Indonesia menggabungkan beberapa system hukum di dalam konstitusinya¹. Dengan adanya warga negara yang patuh serta menjalani hukum yang berlaku dengan taat maka akan membuat negara Indonesia semakin menjadi negara hukum yang seharusnya. Karena hukum merupakan tatanan atau kaidah yang harus dijunjung tinggi oleh rakyat di dalam suatu negara. Konsep negara hukum di Indonesia telah diterapkan sejak Indonesia memproklamasikan dirinya. Dalam Penjelasan Umum UUD 1945 butir I tentang Sistem Pemerintahan, dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka. Suatu negara dikatakan negara hukum jika menjunjung tinggi hak asasi manusia. Tidak hanya peraturannya, tetapi juga pelaksanaannya. Selain itu, negara hukum juga memiliki pembagian kekuasaan yang tegas. Misalnya, kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif.

Sesudah perubahan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Rumusan tersebut apabila ditafsirkan secara gramatikal mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi

¹ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

dipegang atau berada pada kehendak rakyat. Namun penyelenggaraan kekuasaan tersebut didasarkan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dapat dimengerti, sebab apabila kekuasaan rakyat dijalankan tanpa didasarkan pada aturan main tertentu akan mengakibatkan suatu kondisi anarkis atau chaos dan bubarlah Indonesia. Pelaksanaan kedaulatan menurut Undang-undang Dasar tersebut, ditindaklanjuti oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Peraturan perundang-undangan yang mengakomodir pengaturan terkait dengan kedaulatan rakyat ialah undang-undang menyangkut Pemilihan Umum maupun Pemilihan Umum Kepala Daerah beserta peraturan-peraturan senada lainnya. Penegakan hukum Pemilihan Kepala Desa bertujuan untuk menjamin kedaulatan rakyat di daerah khususnya di desa dilaksanakan secara jujur dan adil sesuai dengan prinsip keadilan dan negara hukum yang demokratis. Kedaulatan rakyat adalah penempatan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yang mana menjadi sumber legitimasi atau pembenar kekuasaan pemerintah dan penyelenggaraan dalam suatu negara.

Pemilihan kepala desa merupakan salah satu bentuk pesta demokrasi yang begitu merakyat. Pemilu tingkat desa ini merupakan ajang kompetisi politik yang begitu mengena jika dapat dimanfaatkan untuk pembelajaran politik bagi masyarakat. Pada moment ini, masyarakat yang akan menentukan siapa pemimpin desanya selama 8 (delapan) tahun ke depan. Banyak bentuk pesta demokrasi yang telah digelar dalam kehidupan politik kita sekarang. Pemilihan Presiden (Pilpres), Pemilihan Gubernur (Pilgub), Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Bupati dan Pemilihan Umum Legislatif, tak ketinggalan adalah Pemilihan Kepala Desa

(Pilkades). Namun fenomena praktik kecurangan Pilkades juga masih menjadi permasalahan klasik hingga saat ini.

Sebagai contoh, pada Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) Serentak di 51 Desa seKabupaten Rokan Hulu (Rohul) yang digelar Rabu 12 Desember 2018 berlangsung aman dan lancar. Namun ada beberapa Calon Kepala Desa (Cakades) yang mengajukan gugatan ke Panitia Pilkades, karena diduga ada Money Politic (Politik Uang) dan permasalahan DPT. Untuk Kecamatan Tambusai Utara Kabupaten Rokan Hulu, besaran politik uang yang terjadi dalam Pilkades antara Rp 150.000-200.000. Ketika keran demokrasi dibuka selebar-lebarnya, justru demokrasi lokal di desa terkotori dengan adanya politik uang.²

Praktik kecurangan Pilkades ini jika ditelusur lebih dalam tidak hanya terjadi saat waktu pemilihan saja. Sebab mekanisme Pilkades dimulai dari pembentukan panitia pemilihan, penjurangan calon kepala desa hingga saat penetapan kepala desa. Begitu menarik bagi saya untuk mengkaji lebih dalam tentang budaya pemilihan kepala desa ini. Dalam pelaksanaannya begitu mendetail keterkaitan antara pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaannya. Sehingga, perlu ketelitian dari tiap calon pemilih dalam menilai calon pemimpin yang akan dipilihnya tersebut. Namun pemilihan kepala desa terasa lebih spesifik dari pada pemilu-pemilu di atasnya. Yaitu adanya kedekatan dan keterkaitan secara langsung antara pemilih dan para calon. Sehingga, suhu politik di lokasi sering kali lebih terasa dari pada saat pemilu pemilu yang lain. Pengenalan atau sosialisasi terhadap calon-calon pemimpin bukan lagi mutlak harus lagi penting. Para bakal calon

² Abu Bakar, 2019, Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Desa (Studi Kasus Di Desa Payung Sekaki Kecamatan Tambusai Utara Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2018), JOM FISIP Vol. 6: Edisi II Juli – Desember 2019 hal 1-15

biasanya sudah banyak dikenal oleh setiap anggota masyarakat yang akan memilih. Namun demikian sosialisasi program atau visi misi sering kali tidak dijadikan sebagai media kampanye atau pendidikan politik yang baik.

Syarat calon kepala desa diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dimana tertuang diberbagai pasal, peneliti paling menyoroti pada pasal 33 yang berbunyi “Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. Warga Negara Republik Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan

mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;

- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. Berbadan sehat;
- l. Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini telah mengalami perubahan pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pasal 33 berbunyi “Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;

- f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- j. Berbadan sehat;
- k. Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 2 (dua) kali masa jabatan; dan
- l. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Bahwa pada Pasal 33 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa huruf (d) Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat. Namun sebagai perbandingan pada pasal 50 ayat 1 huruf b menyatakan bahwa syarat calon perangkat desa berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat. Realitas ini menjadi salah satu dasar penulis untuk mengkaji regulasi hukum persyaratan calon kepala desa saat ini karena pendidikan akan berpengaruh juga pada kualitas desa itu sendiri sedangkan di Indonesia Pemerintah Pusat sejak tahun 2013 telah

mengeluarkan program wajib belajar 12 (dua belas) tahun sebagaimana Pasal 31 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas.

Selanjutnya masih pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 33 huruf (m) “Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah” dan pada Pasal 33 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa huruf (l) “Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota” sering kali menimbulkan kelemahan-kelemahan yang tidak berkeadilan dan memunculkan adanya dugaan praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) karena banyaknya muatan berbagai kepentingan yang diluar jalur Asas-asas Umum Pemerintahan Baik.

Sosok Kepala Desa berpotensi memiliki kepentingan dalam hal politik, seperti tahun 2024 ini Indonesia sedang berada pada fase tahun politik. Sebab sedang berlangsungnya kontestasi Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Anggota Legislatif dari tingkat Pusat, Propinsi hingga Kabupaten/Kota. Kepala desa memiliki potensi ikut berpartisipasi atau memihak pada kelompok tertentu. Tentu hal ini bertentang dengan peraturan Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam Pasal 494 dijelaskan bahwa setiap aparatur sipil negara, anggota TNI dan Polri, kepala desa, perangkat desa, dan atau anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud Pasal 280 ayat (3), dipidana dengan pidana kurungan paling lama satu tahun dan denda paling banyak Rp12 juta. Hal ini tentu menjadi batasan yang jelas bagi kewenangan seorang Kepala Desa, namun demikian pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua

atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa belum juga ada regulasi yang mengatur akan hal tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menemukan aturan hukum regulasi persyaratan calon kepala desa yang berbasis keadilan, kelemahan-kelemahan regulasi yang ada, serta melakukan rekonstruksi regulasi persyaratan calon Kepala Desa yang berbasis nilai keadilan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mengimplementasikan asas-asas hukum agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan berkeadilan. Salah satu asas hukum yang harus diimplementasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “asas keterbukaan” yang memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam asas materi muatan perundang-undangan terdapat asas keadilan yang mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara. Peraturan perundang-undangan dibentuk untuk keadilan masyarakat secara keseluruhan, tidak untuk kepentingan kelompok ataupun golongan tertentu³. Peraturan perundang-undangan yang berpartisipasi dan berkeadilan akan dapat terwujud apabila pembentuk peraturan perundang-undangan memperhatikan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, serta tidak boleh dilewatkan adalah harus ada partisipasi masyarakat. Hanya sayangnya, pembentuk perundang-undangan belum optimal mengimplementasikan asas-asas tersebut, sehingga peraturan

³ Widayati, *Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Partisipatif dan Berkeadilan*, Jurnal Hukum Unissula, Vol. 36 No. 2 (2020), hlm. 66.

perundang-undangan yang dihasilkan seringkali hanya berupa kesepakatan-kesepakatan politik belaka dan mengabaikan rasa keadilan masyarakat⁴.

Salah satu fungsi dari hukum ialah sebagai alat untuk melindungi kepentingan manusia atau sebagai perlindungan kepentingan manusia. Hal tersebut tercermin dari falsafah bahwa Negara Republik Indonesia merupakan suatu Negara Hukum, dimana hukum menempati posisi tertinggi dalam pelaksanaan pemerintahan atau dikenal dengan prinsip *rule of law*, pengaturan oleh hukum, jadi yang mengatur adalah hukum, hukumlah yang memerintah atau berkuasa. Hal ini berarti bahwa dalam pelaksanaan jalannya pemerintahan maka harus selalu berpegang teguh kepada supremasi hukum, memang *rule of law* secara singkat diartikan sebagai *governance not by man but by law*, perlu diingat bahwa hukum adalah perlindungan kepentingan manusia, hukum adalah untuk manusia, sehingga *governance not by man but by law* tidak boleh diartikan bahwa manusianya pasif sama sekali dan menjadi budak hukum. Oleh karena itu haruslah hukum dipandang sebagai suatu alat untuk mengatur segala hubungan antar manusia, baik hubungan antar individu atau antar perorangan, maupun antara perorangan dengan kelompok-kelompok maupun antara individu atau kelompok dengan pemerintah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka didapat rumusan masalah dalam penelitian sebagai berikut :

1. Mengapa Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa saat ini belum berbasis keadilan?

⁴ Op, cit, hlm. 70 .

2. Apa Kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Saat ini?
3. Bagaimana Rekontruksi Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa yang Berbasis Nilai Keadilan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menemukan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa saat ini;
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa saat ini;
3. Untuk dapat mewujudkan rekontruksi terhadap Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa yang Berbasis Nilai Keadilan.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai berikut :

1. Kegunaan secara teoritis penelitian ini akan menjadi sumbangan atau referensi bagi penulis maupun kalayak lainnya sebagai bahan kajian tentang bagaimana regulasi persyaratan calon kepala desa yang berbasis nilai keadilan.
2. Kegunaan secara praktisi penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu pandangan baik secara langsung maupun tidak langsung bagi seluruh masyarakat yang membutuhkan suatu informasi hukum dan atau pihak-pihak terkait dalam penyelesaian permasalahan berkaitan dengan persyaratan calon kepala desa yang belum berbasis nilai keadilan untuk

dijadikan dasar judicial review atas Undang-undang Nomor 6 tentang Desa dan/atau Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Adapun kegunaan yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

a. Kegunaan bagi pembaca

Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya tentang pemahaman tentang regulasi persyaratan calon kepala desa yang berkeadilan.

b. Kegunaan bagi akademisi

Bagi kalangan akademis dapat dijadikan sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di pemerintahan desa sehingga dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi para pembaca yang berkepentingan.

c. Kegunaan untuk Negara

Kegunaan untuk Negara dapat di gunakan sebagai bahan pertimbangan dalam rangka pembentukan hukum nasional khususnya dalam hal pembentukan undang-undang ataupun perubahan dalam mengatur pemerintah desa yang berkeadilan.

d. Manfaat bagi penulis sendiri

Diharapkan disamping memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi program doktor ilmu hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, juga untuk menambah pengetahuan serta wawasan dibidang pemeritahan desa.

1.5. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang terkait dengan judul penelitian yang akan dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan penelitian.

1.5.1. Rekonstruksi

Rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian yang sempurna, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi yang ideal. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

Menurut James P. Chaplin, *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan⁵. B.N Marbun, menuturkan Rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, Penyusunan atau penggambaran kembali

⁵James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 421.

dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula⁶. Ali Mudhofir, berpendapat Rekonstruksionisme adalah salah satu aliran dalam filsafat pendidikan yang bercirikan radikal. Bagi aliran ini persoalan-persoalan pendidikan dan kebudayaan dilihat jauh kedepan dan bila perlu diusahakan terbentuknya tata peradaban yang baru⁷.

1.5.2. Regulasi

Penggunaan istilah “regulasi” di Indonesia sejauh ini masih terbatas pada sekedar peraturan perundang-undangan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, regulasi dimaknai sebagai peraturan⁸. Sementara dalam Jurnal Konstitusi 18 (1), pengertian regulasi adalah peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang. Regulasi juga dianggap sebagai alat untuk mencapai tujuan sosial hingga tujuan ekonomi. Dalam sumber lain disebutkan bahwa tujuan regulasi yaitu untuk mengatur masyarakat dengan serangkaian peraturan tertentu. Aturan tersebut berlaku di berbagai lembaga masyarakat. Selain memiliki tujuan tersendiri, regulasi juga memiliki beberapa fungsi. Adapun fungsi regulasi seperti berikut⁹:

- a. Untuk mengontrol dan memberikan batasan;
- b. Mewujudkan rasa aman dan damai;
- c. Melindungi hak dan kewajiban;
- d. Membuat seseorang menjadi lebih patuh dan disiplin;
- e. Pedoman tingkah laku;

⁶B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 469.

⁷Ali Mudhofir, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1996, hlm. 213

⁸Kamus Besar Bahasa Indonesia.

⁹<https://katadata.co.id/sitinuraeni/berita/6245261806c16/regulasi-tujuan-fungsi-dan-jenis-jenisnya>

Penulis: Siti Nur Aeni

- f. Pengendalian social;
- g. Menertibkan seseorang supaya tidak merugikan pihak lain;
- h. Mewujudkan tujuan bersama.

1.5.3. Pemilihan Kepala Desa

Pemilihan Kepala Desa adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pada pasal 27 ayat (1), pasal 28D ayat (3), dan pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan :

- Pasal 27 ayat (1), menyatakan :
“segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”;
- Pasal 28D ayat (3), menyatakan :
“setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”;
- Pasal 28I, menyatakan :
“setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu”;

Dan pada pasal 34 ayat (2) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang menyatakan ***“Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”;***

Permendagri 112 Tahun 2014 tentang pemilihan Kepala Desa diterbitkan untuk melaksanakan Ketentuan pasal 46 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan perlunya menetapkan Permendagri tentang Pemilihan Kepala Desa. Pemilihan kepala desa adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang perubahan kedua atas Permendagri 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa ditetapkan Menteri Dalam Negeri Muhammad Tito Karnavian di Jakarta pada tanggal 25 November 2020. Dengan terbitnya Permendagri tentang Pemilihan Kepala Desa ini menjadi dasar hukum pemerintah daerah Kabupaten/Kota untuk dapat melakukan pemilihan kepala desa di daerahnya secara berbarengan ataupun bergelombang mulai ditahun 2015. Permendagri 112 tahun 2014 ini terdiri dari 50 pasal dan 7 bab, diantaranya adalah Ketentuan Umum, Pemilihan Kepala Desa, Pelaksanaan, Pencalonan Kepala Desa, Perangkat Desa dan Pegawai Negeri Sipil sebagai Calon Kepala Desa, Pembiayaan, Ketentuan Lain-lain dan penutup.

Sedangkan untuk Pengganti Antar Waktu Kepala Desa bisa terjadi dikarenakan Kepala Desa aktif berhenti atau diberhentikan bertugas karena meninggal dunia, mengundurkan diri atau diberhentikan (Undang-undang Nomor 6 tahun 2014). BPD melaporkan ke Bupati/Walikota melalui Camat atas berhentinya Kepala Desa. Keputusan pemberhentian Kepala Desa diputuskan oleh Bupati/Walikota. Bila Kades berhenti dengan sisa masa jabatan tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa sampai terpilihnya Kepala Desa Baru. Bila sisa masa jabatan lebih dari 1 (satu) tahun,

Bupati/Walikota mengangkat Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa sampai terpilihnya Kepala Desa Baru melalui Musyawarah Desa.

1.5.4. Nilai Keadilan

Dasar filosofis dibentuknya aturan hukum, selain untuk mengatur dan menerbitkan masyarakat. Penegakan prinsip keadilan merupakan salah satu ciri dari Negara hukum. Nilai adalah kualitas yang melekat pada suatu hal ihwal atau subyek tertentu yang berakibat dipilih atau tidaknya ihwal atau subyek tersebut dalam kehidupan masyarakat¹⁰. Kehadiran nilai dalam kehidupan manusia dapat menimbulkan aksi atau reaksi, sehingga manusia akan menerima atau menolak kehadirannya. Konsekuensinya nilai menjadi tujuan hidupnya, yang ingin diwujudkan atau ditolak dalam kenyataan. Keadilan adalah salah satu keutamaan yang menjadi tujuan manusia. Keadilan merupakan hal yang utama dan terpenting yang mendasari seluruh dimensi kehidupan sosial dan politik. Keadilan adalah salah satu topik yang sejak lama hampir selalu mengiringi sejarah peradaban manusia.

Karakteristik Keadilan berdasarkan Pancasila yang berlandaskan prinsip pertama dari Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. dengan kata lain, karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila mencerminkan bentuk keadilan yang berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa. Keadilan yang muncul merupakan keadilan yang bersumber dari Tuhan yang diwakilkan kepada

¹⁰ Soeprpto. *Pancasila*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2013:Hal 58.

manusia untuk menciptakan manusia yang adil dan beradab serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Karakteristik Keadilan berdasarkan Pancasila yang berlandaskan prinsip kedua dari Pancasila yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, menunjukkan bahwa keadilan hanya untuk kepentingan manusia sebagai makhluk sosial. Kemanusiaan memberi arti bahwa keadilan tersebut memberikan apa yang menjadi hak manusia tersebut. Hak yang diberikan berupa keadilan yang diwujudkan oleh penguasa atau pemerintah. Karakter keadilan tersebut memberikan perlindungan kepada manusia dalam memperoleh keadilan. Memberikan perlindungan hak asasi manusia sebagai makhluk yang beradab dengan cara memanusiakan manusia sebagaimana makhluk sosial yang membutuhkan keadilan.

Karakteristik Keadilan berdasarkan Pancasila Pancasila menumbuhkan persatuan bagi terwujudnya keadilan di Indonesia. Sesuai dengan dengan prinsip ketiga dari Pancasila yaitu persatuan Indonesia, maka keadilan yang terwujud membutuhkan kesepakatan bersama dalam menentukan antara keadilan dan ketidak-adilan. Kesepakatan tersebut membutuhkan persatuan demi mewujudkan keadilan. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila perlu diwujudkan dengan persamaan persepsi tentang makna dari keadilan. Persamaan persepsi tersebut membutuhkan persatuan dalam mewujudkan keadilan. Prinsip persatuan Indonesia menumbuhkan sikap dan persepsi yang sama dalam memaknai arti keadilan. Keadilan dalam arti persamaan, secara teori membutuhkan persamaan persepsi dan cara pandang tentang arti keadilan. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila membutuhkan persamaan

persepsi tentang keadilan dengan cara menumbuhkan persatuan dan kesatuan bangsa.

Karakteristik Keadilan berdasarkan Pancasila yang sesuai dengan prinsip keempat dari Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Prinsip tersebut menjunjung tinggi sistem negara demokrasi guna mewujudkan keadilan yang diinginkan warga negara melalui perwakilannya. Dengan sistem demokrasi, makadiharapkan keadilan akan terwujud melalui perwakilan-perwakilan rakyat dalam menentukan kebijakan yang tentunya memberikan keadilan.

Karakteristik Keadilan berdasarkan Pancasila yang berlandaskan sesuai dengan prinsip kelima dari Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memberikan persamaan yang adil bagi seluruh rakyat Indonesia. Persamaan tersebut memberikan perwujudan adil dengan seadil-adilnya kepada warga negara untuk mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan hukum yang sama tersebut mencerminkan perlindungan hukum untuk diperlakukan sama dihadapan hukum bagi seluruh warga negara guna mewujudkan suatu keadilan.

Karakteristik keadilan Pancasila merupakan bagian bentuk keadilan yang berupa asas-asas dalam membentuk hukum. Keadilan berdasarkan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta perlindungan yang sama dihadapan hukum dalam realisasinya sebagai asas-asas pembentukan hukum yang berdasarkan Pancasila.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang berupa perlindungan terhadap hak asasi manusia dan persamaan dihadapan hukum, tentunya tidak

lepas dari prinsip-prinsip lima sila Pancasila. keadilan berdasarkan Pancasila diolah dari pemikiran tentang lima prinsip yaitu Pancasila sebagai asas pembentukan hukum berdasarkan keadilan Pancasila yang mengedepankan hak-hak manusia dan perlindungan yang sama dihadapan hukum.

Keadilan disini yang dimaksudkan Penulis adalah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa haruslah berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dapat diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik. Bilamana penerapan asas-asas dilakukan dengan baik maka akan tercipta keselarasan berbasis nilai keadilan.

Menurut Ridwan HR, asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sehingga penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat dan bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang serta tindakan sewenang-wenang.¹¹

Pada pasal 10 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dimaksud meliputi asas:

1. Kepastian Hukum

Bahwa yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;

¹¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press, 2011.

2. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

- a. Kepentingan individu yang satu dengan individu yang lain;
- b. Kepentingan individu dengan masyarakat;
- c. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
- d. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan yang lain;
- e. Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
- f. Kepentingan generasi sekarang dengan generasi yang akan datang;
- g. Kepentingan manusia dengan ekosistemnya;
- h. Kepentingan pria dan wanita.

3. Ketidakberpihakan

Bahwa yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Kecermatan atau Asas Bertindak Cermat

Asas kecermatan menghendaki bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaannya sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum ditetapkan dan/atau dilakukan. Asas ini bertujuan agar aktivitas penyelenggaraan pemerintahan tidak menimbulkan kerugian bagi warga

negara. Dengan demikian, ketika pemerintah hendak mengeluarkan keputusan harus meneliti semua fakta dan kepentingan yang relevan dalam pertimbangan.

5. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Ridwan HR menyebut sebagai asas tidak mencampuradukkan kewenangan. Dalam asas tidak mencampuradukkan kewenangan menghendaki pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenangnya secara melampaui batas.

6. Keterbukaan

Bahwa yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Asas Kepentingan Umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif. Asas kepentingan umum atau asas penyelenggaraan kepentingan umum pada dasarnya menghendaki agar pemerintah dalam

melaksanakan tugasnya mengutamakan kepentingan umum yaitu kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak.

8. Asas Pelayanan yang Baik

Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan¹². Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku¹³. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa

¹² Philipus M. Hadjon and Et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993)

¹³ SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam menjelmakan Pemerintahan yang baik dan bersih di Indonesia*.

sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum¹⁴.

1.6. Kerangka Teori

Penelitian ilmiah harus berlandaskan dari suatu konsep sebagai dasar dan menelaah pembahasan yang dikaji dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa kerangka berfikir guna dasar sebagai suatu penelitian.¹⁵

1.6.1. Teori Keadilan Pancasila Sebagai *Grand Theory*

Indonesia adalah Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menjunjung tinggi nilai moral, etika, akhlak dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan YME, serta menghormati kebinekaan dalam berkehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara. Hakekat adil adalah dipenuhinya sebagai wajib segala sesuatu yang telah merupakan suatu hak didalam hubungan hidup kemanusiaan, sebagai penjelmaan hakekat manusia (dimana wajib lebih di utamakan daripada hak, meliputi hubungan antara negara sebagai pendukung wajib dan warga-warganya, disebut keadilan membagi (distributif), sebaliknya antara warga-warga negarasebagai pendukung wajib dan negara, disebut keadilan bertaat (*legal*) antara sesama warga disebut keadilan sama- sama timbal-balik.

¹⁴ HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. PT. raja grafindo persada, Jakarta 2014.

¹⁵ Soejono Soekamto dan Sri Mamudi, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada, h.7.

Dalam implementasinya, pembudayaan Pancasila sebagai paradigma pembangunan nasional sepatutnya dikembangkan secara horizontal dengan melibatkan segenap komponen kebangsaan. Usaha keadilan dan kesejahteraan sosial itu harus bersendikan nilai kekeluargaan Indonesia yang terkandung dalam sila-sila Pancasila¹⁶.

Sila keadilan sosial mengandung prinsip bahwa setiap orang di Indonesia akan mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan sehingga penghisapan oleh manusia terhadap manusia tidak dibenarkan dalam usaha mencapai masyarakat adil dan makmur. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia dapat diartikan sebagai oleh rakyat, dari rakyat, untuk rakyat. Di dalam kedudukan yang sederajat dan semartabat maka akan tercipta hubungan antar bangsa-bangsa yang saling hormat menghormati dan saling menghargai kedudukan masing-masing. Jadi dapat dikatakan bahwa asas kebermanfaatannya keadilan Pancasila adalah adil itu sendiri tidak harus menyamaratakan antara orang yang satu dengan orang yang lain, tergantung dari posisi, kedudukan, dan kebutuhan yang kita perlukan, dan kembali kepada rakyatlah keadilan itu akan dapat dilaksanakan dengan baik sesuai sila ke-5 Pancasila yang berbunyi Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.¹⁷

Pada prinsipnya Sila Keadilan Sosial menghendaki adanya kemakmuran yang merata di antara seluruh rakyat bukan merata yang statis melainkan merata yang dinamis dan meningkat. Artinya seluruh kekayaan alam Indonesia, seluruh

¹⁶ Latif Yudi. *Wawasan Pancasila Edisi Komprehensif*. Mizan Media Utama, Jakarta 2020.

¹⁷ Jarmanto, *Pancasila Suatu Tinjauan Aspek Historis dan Sosio-Politis*, Cetakan Pertama. Penerbit Liberty, Yogyakarta. 1982. Hal 27

potensi bangsa diolah bersama-sama menurut kemampuan dan masing-masing untuk kemudian dimanfaatkan bagi kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat. Keadilan sosial berarti harus melindungi yang lemah, hal ini bukan berarti yang lemah lalu boleh tidak bekerja dan sekedar menuntut perlindungan melainkan sebaliknya justru harus bekerja menurut kemampuan dan bidangnya. Perlindungan yang diberikan adalah untuk mencegah kesewenang-wenangan dari yang kuat untuk menjamin adanya keadilan. Realisasi dari prinsip keadilan sosial tidak lain adalah dengan jalan pembangunan yang benar-benar dapat dilaksanakan dan berguna serta dinikmati oleh seluruh lapisan rakyat. Keadilan sosial berwujud hendak melaksanakan kesejahteraan umum bagi seluruh anggota masyarakat. Dengan ini dimaksudkan adanya keadilan bagi sesama anggota masyarakat (sosial). Keadilan yang dimaksud adalah keadilan yang memberi pertimbangan dimana hak milik berfungsi sosial.

Pada bagian lain Gunawan Setiardja juga memberikan pemahaman bahwa keadilan merupakan suatu realitas dengan definisinya sebagai berikut¹⁸: “Keadilan itu adalah (diambil dalam arti subjektif) suatu kebiasaan, baik jiwa yang mendorong manusia dengan kemauan tetap dan terus menerus untuk memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya”.

Ukuran keadilan yang memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya sebagaimana dikemukakan oleh Gunawan Setiardja di atas hanya bisa diwujudkan oleh hukum¹⁹. Salah satu tujuan hukum adalah keadilan. Hal inilah

¹⁸ Gunawan Setiardja, 2004, *Filsafat Pancasila*, Bagian I, Cetakan X, h. 56.

¹⁹ Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis* (Terjemahan Raisul Muttaqien), PT Nuansa dan Nusamedia, Bandung, h. 239.

yang hendak diwujudkan oleh hukum sesuai pendapat Gustav Radbruch tentang tiga tujuan hukum yakni kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum²⁰. Untuk mencapai tujuan hukum tersebut diperlukan instrument-instrumen hukum dalam peraturan perundang-undangan.

Maidin Gultom memberikan pengertian keadilan sebagai penghargaan terhadap setiap orang yang menurut harkat dan martabatnya sebagai pribadi dan dalam hubungannya dengan segala sesuatu yang ada di luar pribadinya²¹. Keadilan telah menjadi pokok pembicaraan serius sejak awal munculnya filsafat Yunani. Keadilan dalam catatan sejarah pemikiran manusia dimulai sejak zaman Socrates, Plato dan Aristoteles. Sampai sejauh ini konsep dan teorisasi keadilan tetap aktual dibicarakan. Dalam kajian teoritik tentang keadilan ditemukan sejumlah konsep yang terkait dengan nilai dan etika dalam kehidupan. Orang dapat pula menganggap keadilan sebagai sebuah gagasan atau realita absolut dan mengasumsikan bahwa pengetahuan dan pemahaman tentang keadilan hanya bisa didapat secara parsial dan melalui upaya filosofi yang sangat sulit. Atau sebagian lagi orang dapat menganggap keadilan sebagai hasil dari pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum. Jika demikian halnya orang dapat mendefinisikan dan memberikan konsep keadilan dalam satu pengertian atau pengertian lain dari pandangan ini.

²⁰ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet II, PT Gunung Agung Tbk, Jakarta, h. 112.

²¹ M. Syukri Akub dan Baharuddin Badaru, 2012, *Wawasan Due Process of Law dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, h.17.

1.6.2. Teori Sistem Hukum Sebagai *Middle Range Theory*

Istilah sistem paling sering digunakan untuk menunjuk pengertian metode atau cara dan sesuatu himpunan unsur atau komponen yang saling berhubungan satu sama lain menjadi satu kesatuan yang utuh. Sebenarnya penggunaannya lebih dari itu, tetapi kurang dikenal. Sebagai suatu himpunan, sistem pun didefinisikan bermacam-macam pula.²² Negara adalah merupakan organisasi kekuasaan yang nampaknya keluar terdiri dari aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan hukum yang tersusun di dalam suatu tatanan hukum, oleh karena itulah seperti dikemukakan di atas, maka saat berdirinya negara akan bersamaan pula dengan saat berdirinya sistem hukum negara tersebut.²³

Hukum (sama dengan ekonomi atau politik atau masyarakat) merupakan suatu sistem, yang terdiri dari sekian banyak unsur yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi, sedemikian rupa sehingga apabila satu unsur tidak berfungsi (bekerja) sebagaimana mestinya, demikian pula, apabila salah satu bagiannya (misalnya peraturannya) diubah, semua unsur hukum lainnya harus diubah juga.²⁴

Hal itu membuktikan mengapa, dengan lahirnya begitu banyak peraturan perundang-undangan yang sering kali secara diametral bertolak belakang nilai dan falsafahnya dengan peraturan hukum di Orde Baru, seluruh sistem hukum kita seakan-akan tidak berfungsi atau seakan-akan “lumpuh”. Hal ini disebabkan lembaga-lembaganya, struktur organisasinya, pejabat-

²² Tatang. M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm.1.

²³ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 5

²⁴ C.F.G Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 44-45

pejabatnya, dan prosedur kerjanya, bahkan sering kali nilai-nilai yang dipegang teguh masih sama dengan di zaman orde baru, orde lama atau bahkan alam pikiran (minset) pejabat, hakim, atau masyarakat pengguna hukum masih tetap seperti di zaman kolonial, atau bahkan masih sama dengan di zaman sebelum kedatangan orang asing ke kepulauan Indonesia (hukum adat).²⁵

Sistem adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lain saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu. banyak yang memberi definisi tentang istilah sistem ini. Ada yang mengatakan²⁶ bahwa sistem adalah keseluruhan yang terdiri dari banyak bagian atau komponen yang terjalin dalam hubungan antara komponen yang satu dengan yang lain secara teratur. Sedangkan hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar, dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber pada Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Sebab, di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia.²⁷ Dengan demikian, sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti isi, struktur, budaya, sarana, peraturan perundang-undangan, dan semua sub unsurnya) yang antara

²⁵ C.F.G Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal...* Op.Cit. hlm. 45.

²⁶ Elias M. Awad, *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, Homewood, Illionis, 1979, hlm. 4.

²⁷ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 21.

yang satu dengan yang lain saling bergantung dan yang bersumber dari Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.²⁸

Berangkat dari pengertian sistem hukum adalah suatu atau tatanan yang teratur dari berbagai unsur menjadi suatu keharusan yang saling menguatkan untuk mencapai tujuan. Sistem hukum diciptakan agar tidak terjadi tumpang tindih antar sistem itu sendiri, sistem hukum ini berlaku dengan baik apabila didukung dengan asas hukum yang baik pula. Sistem hukum mengatur segala aktivitas kehidupan manusia sejak lahir sampai meninggal dunia bahkan mengatur orang yang masih di dalam kandungan dengan syarat lahir hidup²⁹.

Dengan diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia maka secara otomatis pula mengakhiri rezim hukum kolonial Belanda maupun Jepang. Kehadiran proklamasi kemerdekaan menjadi tonggak awal pendirian sistem hukum Indonesia ke depannya. Kendati, tidak dapat dinafikan pasca kemerdekaan Indonesia masih menggunakan hukum-hukum colonial sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada atau diadakan yang baru, hal ini semata-mata hanya mencegah erjadinya kekosongan hukum di Indonesia. Jelas juga tampak bahwa baik sistem hukum maupun sistem peradilan yang ada di Indonesia sebelum kemerdekaan bangsa Indonesia sangat rumit dan sangat diskriminatif terhadap bangsa/penduduk Indonesia sendiri sehingga setelah Proklamasi Kemerdekaan tahun 1945, sistem peradilan ini dianggap perlu untuk disederhanakan menjadi satu sistem yang sama untuk semua warga negara dan penduduk Indonesia dengan melakukan unifikasi

²⁸ Ibid.

²⁹ Mudakir Iskandarsyah, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Sagung Seto, Jakarta, 2008, hlm. 24.

hukum. Keharusan penyesuaian antara produk hukum dengan gagasan struktur masyarakatnya ini disebabkan hukum harus berfungsi untuk melayani masyarakatnya³⁰, atau disebabkan hukum itu tidak berada di dalam sebuah vakum.³¹

Berkaitan dengan hal di atas, tidak sedikit para pakar hukum yang menganggap bahwa kodifikasi dan unifikasi harus dijadikan arah dalam pembangunan hukum karena kodifikasi dan unifikasi dapat memberi manfaat bagi pembinaan hukum dan masyarakat Indonesia. Kodifikasi dapat memberikan jaminan kepastian hukum, sedangkan unifikasi lebih sesuai dengan Pancasila karena mempercepat proses integrasi (Pembangunan kesatuan dan persatuan) bangsa Indonesia yang majemuk.³²

Pasca dilakukannya amandemen Undang-undang Dasar 1945 sejak tahun 1999 sampai dengan 2002 menghadirkan warna baru dalam perjalanan sistem hukum Indonesia. Melihat secara historikal pembentukan sistem hukum Indonesia yang berangkat dari konsep hukum adat yang hidup di dalam masyarakat Indonesia yang pada akhirnya dipengaruhi oleh sistem hukum Belanda ketika Belanda menjajah Indonesia. Proses konkordansi atas sistem hukum Belanda mewarnai pembentukan sistem hukum Indonesia yang notabenehnya tidak dapat dipungkiri masih meninggalkan sisa dalam beberapa bagian sistem hukum Indonesia. Bahwa Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen sudah lebih baik daripada Undang-undang Dasar 1945 yang asli

³⁰ Satjipto Rahardjo, Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial, Dalam Majalah Hukum Nasional, No 1, 1986, hlm. 27.

³¹ Affan Gaffar, Pembangunan Hukum dan Demokrasi, Makalah pada Seminar "Politik Pembangunan Hukum Nasional" Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1990.

³² Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 137..

rasanya tidak dapat dibantah oleh siapa pun. Setelah Undang-undang Dasar 1945 dirubah tampak jelas bahwa kehidupan demokrasi tumbuh semakin baik. Dilakukannya perubahan itu sendiri sudah merupakan kemajuan yang sangat besar bagi demokrasi sebab pada masa lalu setiap gagasan untuk mengubah Undang-undang Dasar 1945 dianggap *subversive*.³³

Berkaitan dengan hal di atas, ciri apapun yang dilekatkan pada sistem hukum tertentu, ciri tersebut sama dengan yang ada pada sistem atau proses manapun. Pertama di sana ada input, bahan-bahan mentah yang masuk pada satu sisi sistem tersebut.³⁴ Namun berdasarkan cita-cita masyarakat yang ingin dicapai yang dikristalkan di dalam tujuan negara, dasar negara, dan cita hukum, maka yang diperlukan adalah suatu sistem hukum nasional yang dapat dijadikan wadah atau pijakan dan kerangka kerja politik hukum nasional.³⁵

Perkembangan sistem hukum nasional sejatinya harus menjadi keinginan bersama dari segenap elemen pemerintahan guna menciptakan sebuah sistem hukum yang tertata dan sistematis yang mengarah kepada pembangunan hukum nasional. Perkembangan sistem hukum nasional tentunya merupakan input dari lapisan masyarakat dalam melihat pelaksanaan sistem hukum yang ada saat ini. Jika berkaca pada sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen dikatakan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)”, maka sesungguhnya corak sistem hukum

³³ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. xiv-xv.

³⁴ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 12.

³⁵ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum....*, Op.Cit, hlm. 20.

Indonesia diwarnai oleh sistem hukum Belanda yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental dengan berasaskan kepada kepastian hukum (*Rechtsstaat*). Hal ini tentunya dapat dipahami terjadi dikarenakan Indonesia merupakan bekas jajahan Belanda. Namun, untuk hal-hal tertentu setelah kemerdekaan negara Indonesia telah mencoba untuk membangun sistem hukumnya sendiri yang sesuai dengan cita negara Indonesia dan tujuan negara Indonesia. Keberanian untuk keluar dari pengaruh sistem hukum Belanda tentunya sangat dipengaruhi oleh perkembangan hukum yang diimplementasikan di dalam masyarakat. Selanjutnya penegasan di atas, berdasarkan perspektif resmi Indonesia adalah negara hukum sehingga hukum harus memainkan peranan yang menentukan atau menjadi sentral dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia.³⁶

Perkembangan Sistem Hukum Nasional semestinya tidak meninggalkan sumber hukum materiil sebagai dasar pembentukan sistem hukum yang mencerminkan semangat ke-Indonesia-an. Sumber hukum materiil yang dicerminkan dengan Pancasila, cita masyarakat Indonesia, nilai-nilai, norma-norma, kekeluargaan, musyawarah, gotong royong, toleransi dan sebagainya yang menjadi ciri dari masyarakat Indonesia harus menjadi skala prioritas dalam melakukan penataan terhadap sistem hukum Indonesia ke depannya. Semangat ke-Indonesia-an tentunya harus terpancar dari perkembangan sistem hukum nasional. Dalam arti tidak dibenarkan meninggalkan semangat di atas dengan cara menggunakan konsep-konsep yang lainnya yang secara nyata

³⁶ Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori, dan Kebijakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986. hlm. 29.

bertentangan sehingga menyebabkan sistem hukum nasional menjadi terganggu.

Hal tersebut khususnya tercermin dalam Pasal 24 F yang menentukan bahwa negara menata dan mengembangkan sistem hukum nasional dengan memelihara dan menghormati keberagaman nilai-nilai hukum dan sumber-sumber hukum yang hidup dalam masyarakat.³⁷ Oleh karenanya, perkembangan sistem hukum nasional harus berorientasi kepada kebijakan berupa pilihan hukum yang berlaku, sistem hukum yang akan dianut, dasar filosofis yang digunakan dalam pembentukan hukum, termasuk kebijakan agar mendasarkan hukum nasional dari asas-asas umum yang berlaku.

Selanjutnya, pembangunan sistem hukum Indonesia seharusnya mengarah kepada cita negara (*staatsidee*) Indonesia yang sejauh mungkin harus dibangun secara khas dalam arti tidak meniru paham individualismeliberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru.³⁸ Patut juga untuk dipahami bahwa sistem hukum itu merupakan sistem abstrak (konseptual) karena terdiri dari unsur-unsur yang tidak konkret yang tidak menunjukkan kesatuan yang dapat dilihat. Unsur-unsur dalam sistem hukum mempunyai hubungan yang khusus dengan

³⁷ Soetanto Soepiadhy, Undang-Undang Dasar 1945 : *Kekosongan Politik Hukum Makro*, Kepel Press, Purwangan, 2004, hlm. 2

³⁸ Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara : Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 3.

unsur-unsur lingkungannya. Selain itu juga dikatakan, bahwa sistem hukum merupakan sistem yang terbuka karena peraturan-peraturan hukum dengan istilah-istilahnya yang bersifat umum, terbuka untuk penafsiran yang berbeda dan untuk penafsiran yang luas.³⁹

Perkembangan sistem hukum Indonesia yang salah satunya didorong oleh perkembangan tatanan kehidupan masyarakat mengarahkan pembangunan sistem hukum Indonesia kepada pembangunan hukum yang mencerminkan kehidupan masyarakat itu sendiri. Sub sistem hukum Indonesia tentunya tidak boleh bertentangan dengan semangat nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Di sisi lainnya, pengaruh dari sistem hukum yang lainnya seperti sistem hukum anglo saxon, sistem hukum eropa kontinental, sistem hukum islam maupun sistem hukum adat harus dijadikan sebagai bahan pembanding bagi terciptanya sistem hukum Indonesia yang lebih baik lagi. Pengadopsian sebuah sistem hukum tanpa proses filterisasi akan bertentangan dengan semangat cita negara pada akhirnya akan menimbulkan gejolak sosial yang berkepanjangan akibat dari ketidaksesuaian penerapan hukum di tengah-tengah masyarakat. Hasrat untuk membangun sebuah sistem hukum yang memiliki pondasi yang kokoh tentunya harus bersumber kepada nilai-nilai dan cita negara Indonesia itu sendiri.

Pemikiran terhadap peranan hukum sebagai alat perubahan dan pembangunan itu perlu ditempatkan pada alur persepsi yang disepakati bersama untuk memahami sifat hakikatnya dan konsekuensi diterimanya konsep tersebut. Apabila hukum diberi peranan sebagai sarana perubahan dan

³⁹ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 90.

pembangunan, pemikiran ini membuktikan adanya kesadaran terhadap pengaruh timbal balik antara hukum dan masyarakat dan bahwa (karena salah satu sebab) memang diinginkan agar masyarakat yang bersangkutan berubah secara lebih cepat dan menuju suatu arah yang tertentu.⁴⁰ Untuk itu, pembangunan hukum nasional harus mampu mengimbangkan antara kepentingan *das sein* dan *das sollen*, antara teori dan kenyataan. Pembangunan hukum nasional tidak hanya baik di atas kertas saja, namun lebih jauh dari itu output dari blue print pembangunan hukum nasional harus dapat diimplementasikan serta diterapkan sebaik-baiknya sebagaimana tujuan negara Indonesia yang tercantum di dalam alenia keempat pembukaan UUD 1945.

Sejalan dengan hal di atas juga, dikarenakan hukum selalu terbuat (secara pasif) atau dibuat (secara aktif) untuk suatu masyarakat, maka hukum nasional Indonesia yang harus dibentuk itu pun harus dibuat untuk masyarakat yang hidup dalam empat gelombang peradaban sekaligus.⁴¹ Hal tersebut berarti bahwa sekalipun seluruh hukum nasional harus bersumber dan diilhami oleh Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia yang berlindung di bawah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetapi perbedaan-perbedaan kebutuhan bagi tiap-tiap dan masing-masing generasi mau tidak mau harus diperhatikan dan diberi saluran dan tempatnya di dalam sistem hukum nasional Indonesia.⁴² Pengembangan sistem hukum nasional tentunya diharapkan dapat merangkul semua golongan, kaum, suku, ras, agama sebagai bentuk pluralisme yang tertanam di dalam konsep Negara Kesatuan Republik

⁴⁰ C.F.G Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal...* Op.Cit. hlm. hlm. 30

⁴¹ C.F.G Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 49.

⁴² Ibid.

Indonesia. Perangkuman tersebut ke dalam pembangunan sistem hukum nasional diharapkan mampu menciptakan sistem hukum yang lebih baik lagi dalam kerangka ke-bhinneka tunggal ika-an.

Dalam membangun sistem hukum Indonesia yang baik terlebih dahulu perlu dilakukan penetapan konsensus terhadap struktur dan kultur yang dikehendaki agar dalam menyusun pengembangan sistem hukum dapat mengarah kepada yang telah disepakati dan dicita-citakan tersebut. Dan tentunya hal tersebut harus melihat kepada aspek-aspek terpenting dari masyarakat yang berkaitan dengan segi kultural dan dinamika. Hal ini jika kita memandang pembangunan dalam pembinaan sistem hukum kita guna membawa transpormasi perubahan di dalam masyarakat baik secara pemikiran, ekonomi, kultural maupun secara struktural.

Untuk tahun-tahun ke depannya dalam rangka menjadikan hukum nasional, yang benar-benar berdasarkan pada Undang-undang Dasar 1945 dan mewujudkan cita-cita (visi dan misi) bangsa, sebagaimana termaktub di dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 tentunya menjadi tanggungjawab semua elemen bangsa dan negara. Menyikapi perkembangan hukum nasional sebagaimana telah dijelaskan di atas, perlu kiranya diingatkan kembali bahwa perkembangan sistem hukum nasional dalam kerangka pembangunan sistem hukum nasional tetap memperhatikan konsep pemikiran hukum tentang ius constitum maupun ius constituendum agar dalam pembangunan sistem hukum nasional dapat diramalkan dengan sedemikian rupa arah perkembangan hukum ke depannya dengan menjadikan keberlakuan hukum positif sekarang sebagai bahan pertimbangan dan rujukan bagi pengembangan terhadap aspek-aspek

hukum yang akan dikembangkan yang diselaraskan dengan perkembangan masyarakat. Pengembangan sistem hukum nasional mestinya tetap berorientasi untuk jangka panjang dalam penerapannya. Pemikiran-pemikiran tentang pengembangan hukum nasional ke depan tentunya sejak dini sudah dipikirkan guna menetapkan arah pembangunan hukum nasional. Semangat “cita rasa Indonesia” di dalam setiap produk hukum yang dihasilkan mesti tetap dipertahankan, semangat citarasa yang tentunya tidak bertentangan dan berseberangan dengan nilai-nilai yang lainnya yang masih dipegang teguh dan dapat diterima oleh masyarakat. Pelunturan atas “citarasa Indonesia” dalam pembinaan hukum nasional sedapat mungkin dihindarkan agar pembinaan hukum nasional ke depan benar-benar merupakan hukum yang sesuai dengan masyarakat Indonesia. Akhirnya, tidak ada pilihan lain selain dari menjejak ulang nilai-nilai norma hukum bangsa Indonesia yang dulunya terbentuk dari indigenous legal system dan dibentuk dengan sistem hukum Indonesia yang bercorak ideologi Pancasila dan konstitusi UUD 1945. Hal ini sangat ideal dan menitikberatkan kepada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

1.6.3. Teori Hukum Progresif Sebagai *Application Theory*

Seirama dengan perkembangan bidang hukum dewasa ini telah berkembang berbagai pendirian dari para sarjana tentang hukum, salah satunya adalah pemikiran dari Satjipto Rahardjo mengenai Hukum Progresif. Tidak dapat dipungkiri, pemikiran Hukum Progresif ini telah memberikan warna bagi perkembangan hukum di Indonesia.

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. *Progressive* adalah kata sifat, jadi

sesuatu yang bersifat maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Pengertian progresif secara harfiah ialah, *favouring new, modern ideas, happening or developing steadily*⁴³ (menyokong ke arah yang baru, gagasan modern, peristiwa atau perkembangan yang mantap), atau berhasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat.⁴⁴

Istilah hukum progresif di sini adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Untuk itu beliau melontarkan suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif.

Adapun pengertian hukum progresif itu sendiri adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.⁴⁵

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila

⁴³ *Oxford Learner's Pocket Dictionary (New Edition)* (Edisi ketiga) Oxford University Press, Oxford, h. 342.

⁴⁴ Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, 2001, *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya, h. 628.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, h. 154.

perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Secara lebih sederhana beliau mengatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.⁴⁶

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroiti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang dirumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum).

Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya. Misalnya saja untuk memahami manusia secara utuh tidak cukup hanya memahami, mata, telinga, tangan, kaki atau otak saja, tetapi harus dipahami secara menyeluruh.⁴⁷

Hukum progresif merupakan salah satu gagasan yang paling menarik dalam literatur hukum Indonesia pada saat ini. Dikatakan menarik, karena

⁴⁶ Loc.cit.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, 2004, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta. h. 18.

Hukum Progresif telah menggugat keberadaan hukum modern yang telah dianggap mapan dalam ber hukum kita selama ini.⁴⁸

Hukum progresif menyingkap tabir dan mengeledah berbagai kegagalan hukum modern yang didasari oleh Filsafat positivistik, legalistik, dan linier tersebut untuk menjawab persoalan hukum sebagai masalah manusia dan kemanusiaan.⁴⁹

Dalam konteks hukum progresif, hukum tidak hanya dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Menjalankan hukum haruslah dengan determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa untuk berani mencari jalan lain guna mensejahterakan rakyat.

Melalui pemikiran hukum progresif ini Satjipto Rahardjo kemudian melakukan elaborasi mendalam mengenai peranan hukum dan bagaimana seharusnya hukum diperankan dalam mengatur kehidupan masyarakat Indonesia.⁵⁰

Gagasan hukum progresif yang dicetuskan Satjipto Rahardjo disampaikan dalam berbagai seminar, diskusi, dan pertemuan ilmiah dan telah mengundang berbagai komentar dari berbagai kalangan dalam mengkritisi pemikiran hukum progresif tersebut.⁵¹

Asumsi dasar hukum progresif adalah mengenai pandangan tentang hubungan antara hukum dan manusia. Ada penegasan prinsip bahwa “hukum

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. v.

⁴⁹ *Loc.cit.*

⁵⁰ Romly Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif; Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. 86

⁵¹ Pandangan Teori Hukum Progresif menurut Satjipto Rahardjo, merupakan gagasan yang berintikan 9 (Sembilan) pokok pemikiran. hlm. 88-89.

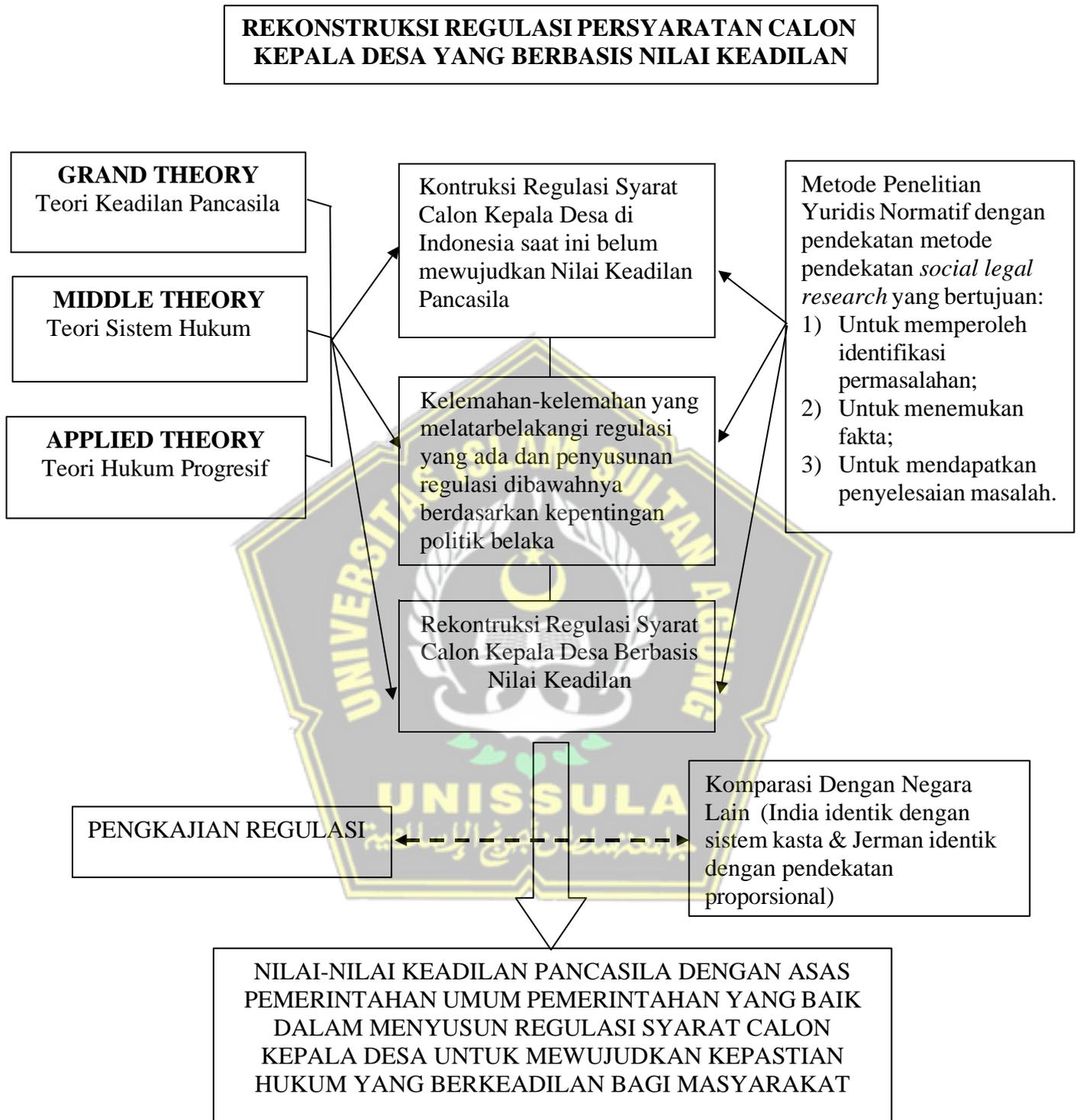
adalah untuk manusia”, bukan sebaliknya.⁵² Berkaitan dengan itu bahwa hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Setiap kali ada masalah dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki dan bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.⁵³



⁵² Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Hukum Yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, PDIH Semarang, Volume I Nomor 1, April, 2005, h. 5.

⁵³ Endang Sutrisno, *Op.Cit*, h. 67.

1.7. Kerangka Pemikiran



Ragaan 1 : Kerangka Pikir Disertasi

1.8. Metode Penelitian Disertasi

Metode merupakan sarana untuk menemukan, merumuskan, menganalisa suatu masalah tertentu untuk mengungkap suatu kebenaran, karena metode pada prinsipnya memberikan pedoman tentang cara ilmuwan mempelajari, menganalisa serta memahami apa yang dipelajarinya. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berusaha untuk memecahkan masalah-masalah secara sistematis dengan menggunakan metode-metode tertentu dan teknik-teknik tertentu. Kegiatan penelitian ini merupakan usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis. Sistematis adalah berdasarkan sistem tertentu dan konsisten, berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.⁵⁴

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum merupakan suatu proses ilmiah untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang muncul dengan tujuan untuk memberikan perskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu hukum yang muncul tersebut.⁵⁵ Sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵⁶

1.8.1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian dalam penelitian ini, peneliti menggunakan paradigma konstruktivisme dalam paradigma penelitian. Paradigma konstruktivisme yakni memandang realitas kehidupan sosial bukanlah sebagai realitas yang natural, tetapi terbentuk dari hasil konstruksi. Oleh sebab itu,

⁵⁴ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 45

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 37

⁵⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 35.

paradigma konstruktivisme bergantung pada peristiwa atau realitas yang dibentuk. Dengan berdasarkan realita yang ada pada masyarakat untuk mencari perhatian bukan bagaimana seseorang mengirim pesan, tetapi dari kedua komunikator dan komunikan membentuk dan bertukar makna. Sehingga terbentuk menjadi sebuah pesan yang kemudian menjadi cultural meaning. Cara ini diciptakan oleh komunikator dan bagaimana pesan secara aktif ditafsirkan oleh individu sebagai penerima.

Paradigma konstruktivisme merupakan cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma konstruktivisme merupakan sesuatu yang konteksnya penting, absah dan masuk akal. Paradigma ini bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisi apa saja yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang Panjang. Menurut Hidayat bahwa paradigma konstruktivisme memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung secara terperinci terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan mengelola dunia sosial mereka. Dengan kata lain, paradigma yang dipilih oleh peneliti memiliki beberapa kriteria yang membedakan dari paradigma-paradigma lainnya, yaitu ontology, epistemology, dan metodologi. Karena paradigma konstruktivisme dihasilkan dari narasumber atau informan, hasil itu yang berupa konstruk atau realita yang terjadi oleh manusia secara individu tanpa merubah hasil yang terjadi.

Paradigma konstruktivisme itu mengantarkan manusia pada kedua level yang berbeda, namun kedua level ini yang menjelaskan bahwa arti yang sesungguhnya mengenai paradigma ini. Metode yang digunakan menggunakan

metode studi kasus, metode ini dipilih karena didasarkan pada dua alasan. Pertama, penelitian studi kasus dapat menganalisis dan mengungkap keunikan resepsi pembaca secara alami. Dan kedua, penelitian metode studi kasus menghindari generalisasi pembaca. Dengan kata lain dari menghindari generalisasi adalah proses penalaran yang membentuk kesimpulan pembaca melalui suatu kejadian, jika penalaran pembaca berbeda-beda pada setiap individu. Tidak dipastikan generalisasi itu sama dengan semua yang dikatakan oleh para pembaca, melainkan berbeda-beda menurut teknik metode studi kasus. Stake mengatakan bahwa studi kasus memiliki objek yang khusus, unik, dan terikat pada sistem. Kekhususan penelitian ini terletak pada resepsi pembaca, keunikannya pada pola resepsi pembaca yang secara individual beragam, dan berdasarkan pada teori resepsi.

Logika dasar dalam berkomunikasi, bahwa setiap komunikasi selalu berisi pesan dalam sinyal komunikasinya. Penelitian dilakukan berdasarkan data dengan memperhatikan konteksnya sesuai dengan teori. Teori tersebut kemudian di konstruksikan berdasarkan kasus yang ada. Maksud dari bergantung pada peristiwa yang dibentuk yaitu bagaimana nantinya informan yang dimiliki dalam penelitian ini memberikan tanggapan, serta pemikiran Penulis menggunakan pertanyaan terbuka agar informan dapat memberikan resepsi mereka secara luas mengenai rekonstruksi regulasi eksekusi perkara perdata dalam penerapan *Uit Voerbaar Bij Voorraad* berbasis nilai keadilan.

1.8.2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah Deskriptif Analisis. Penelitian deskriptif Analisis bertujuan menggambarkan secara tepat individu, keadaan, gejala atau

kelompok tertentu, atau menentukan frekuensi suatu gejala lain dalam masyarakat.⁵⁷ Spesifikasi penelitian dengan deskriptif Analisis adalah dengan memberikan gambaran secara khusus berdasarkan data yang dikumpulkan secara sistematis.

Spesifikasi penelitian yang penulis gunakan adalah deskriptif analitis yaitu analisis penelitian yang bertujuan menggambarkan kenyataan yang ada di objek penelitian dengan peraturan yang telah ada. Yang pada akhirnya dapat dibuat suatu deskripsi terhadap hasil penelitian yang dilakukan dan memberikan analisis.

1.8.3. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian disertasi ini adalah metode pendekatan *social legal research*, menurut Menurut Fathoni sosio legal merupakan pendekatan penelitian ilmu hukum yang menggunakan bantuan ilmu-ilmu sosial. Karena berasal dari interdisiplin ilmu, kajian sosio legal kini menjadi tren di kalangan para penstudi ilmu hukum.⁵⁸

Metodologinya sendiri dilakukan dengan cara mengaplikasikan perspektif keilmuan sosial terhadap studi hukum. Termasuk di antaranya sosiologi hukum, antropologi hukum, sejarah hukum, psikologi dan hukum, studi ilmu politik peradilan, ilmu perbandingan, serta keilmuan lain. Yakni dengan cara mengupas dan menuntaskan terlebih dahulu soal kerangka normatif suatu masalah.

⁵⁷ Sri Mamudji, *Metode Penelitian dan penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), halaman 4

⁵⁸ <https://www.unila.ac.id/butuh-pendekatan-sosio-legal-untuk-pahami-hukum-secara-holistik>

1.8.4. Jenis Dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan bahan-bahan hukum dan sumber lainnya yang relevan dengan masalah yang akan diteliti. Sumber data dalam penelitian ini adalah terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier.

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber orang pertama di lapangan. Data primer ini diperoleh dari hasil wawancara dengan narasumber atau pihak yang terkait yang terdiri dari:

- a. Pemerintahan Daerah
- b. Pemerintahan Desa
- c. Bakal Calon dan Calon Kepala Desa
- d. Kepala Desa/Lurah (ASN)

2. Data Sekunder

Data sekunder didapatkan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dan studi dokumentasi. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan teori-teori hukum dan doktrin hukum, asas-asas hukum, dan pemikiran konseptual serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan objek kajian penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, *literature* dan karya ilmiah lainnya.

Penulis juga melakukan proses pengumpulan data sekunder untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dengan cara menganalisis

bahan-bahan pustaka yang terkait dengan permasalahan yang dikaji, baik itu bersumber dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari :

1). Pancasila

2). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan-peraturan di bawahnya;

3). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

4). Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder ini diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi dapat menjelaskan mengenai hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan mengarah. Bahan sekunder adalah doktrin-doktrin dalam buku, jurnal hukum, dan internet.

c. Bahan hukum tersier, yang terdiri dari;

Bahan hukum ini adalah bahan hukum penunjang yang memberikan penjelasan secara rinci dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini meliputi semua website yang memiliki keterkaitan dengan apa yang akan diteliti oleh penulis yang tentunya dapat dipertanggungjawabkan segala isinya, kamus, dan Ensiklopedia.

1.8.5. Metode Pengumpulan Data

Penulisan disertasi ini dengan mengambil data lapangan dan data tertulis. Studi lapangan berupa hasil wawancara dengan beberapa narasumber

calon kepala desa, Pemerintahan Desa maupun Pemerintah Daerah yang ada di Kabupaten Semarang dan observasi atas adanya gugatan PTUN atas sengketa Pilkades. Narasumber-narasumber tersebut meliputi;

Tabel 1
Narasumber Wawancara

No	Nama	Jabatan
1	Bp. Yana	Kabag Hukum Pemda Kabupaten Semarang
2	Bp. Edu Sukarno	Kadispermades Pemda Kabupaten Semarang
3	Ibu Istikomah	Camat Getasan, Kabupaten Semarang
4	Bp. Sutrisno	Lurah Jetak, Kecamatan Getasan, Kabupaten Semarang
5	Ibu Sarinah	Bakal Calon/Calon/Kepala Desa Terpilih/ Istri Kepala Desa
6	Bp. Ahmad Ari Syarifudin	Bacalon yang tereliminasi
7	Ibu Siti Lestari	Calon Kepala Desa (Pendidikan S1)
8	Bp. Wahyu Hariadi	Calon Kepala Desa
9	Bp. Aris Wuryanto	Calon Kepala Desa
10	Bp. Kahono	Calon Kepala Desa
11	Bp. Suwarno	Ketua Panwas Pilkades
12	Bp. Waluya	Ketua Panitia Pilkades
13	Bp. Muh Amar, SH., MH.	Lurah Genuk, Ungaran Barat (ASN)

Selanjutnya metode pengumpulan data yang dilakukan yaitu studi pustaka. Data tertulis terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer yaitu peraturan-peraturan yang berhubungan dengan regulasi persyaratan calon kepala desa. Bahan hukum sekunder terdiri dari penelitian kepustakaan (data dokumenter). Data kepustakaan diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan masalah pemilihan kepala desa terutama pada persyaratan calon kepala desa yang menjadi obyek penelitian dan penulisan.

1.8.6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam menganalisis data yang ada dalam penulisan ini adalah analisis kualitatif yaitu menganalisis data sekunder dengan dikaitkan dari sumber-sumber ilmu hukum, teori hukum, aspek hukum, sistem hukum, dalil hukum, doktrin hukum, tanpa menggunakan perhitungan angka-angka. Dimana penyajian data berbentuk narasi berupa deskripsi hasil pengamatan selama penelitian. Data yang sudah terkumpul baik dari data sekunder yang diperoleh dari literatur-literatur maupun dari data primer setelah dilakukan penelitian lapangan kemudian penulis sajikan dalam bentuk uraian-uraian yang berbentuk deskriptif agar diketahui jawaban atas permasalahan yang diangkat.

1.9. Orisinalitas Penelitian Disertasi

Penelitian adalah aktivitas ilmiah yang dilakukan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk menemukan, mempelajari dan akhirnya mengembangkan ilmu pengetahuan untuk memberi manfaat bagi sesama. Bahwa penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan judul “Rekonstruksi Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Yang Berbasis Nilai Keadilan” adalah benar-benar asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik doktor, baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang maupun di perguruan tinggi lain serta karya tulis ini adalah benar-benar murni gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri tanpa ada bantuan dari pihak lain kecuali arahan dan bimbingan dari Promotor dan Co Promotor karena dalam merancang dan membuat penelitian, salah satu kriteria

bahwa penelitian tersebut berkualitas adalah orisinalitasnya, dalam arti penelitian tersebut belum pernah dilakukan oleh orang lain.

Kata-kata ‘*anoriginal contribution to knowledge*’ menjadi acuan dasar kualitas dari suatu penelitian. Penulis dalam penelitian ini menelusuri penelitian lain yang juga melakukan penelitian dalam bentuk disertasi Lembaga Peradilan Desa, Kebijakan Tata Kelola Otonomi dan Pemberdayaan Desa, Politik Hukum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dapat ditemukan dan dijelaskan perbedaan dengan peneliti lakukan saat ini pada tabel berikut ini :

Tabel 2
Orisinalitas Penelitian Disertasi

No	Nama Penulis/ Jenis Penelitian/ Tahun Penelitian/ Perguruan Tinggi	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Pembaharuan
1.	Dr. Supena Diansah Disertasi Tahun 2020 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang	Rekontruksi Lembaga Peradilan Desa Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana Ringan Berbasis Keadilan	Pemerintahan Desa sesuai dengan pasal 95 UU No. 06 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa bisa dijadikan dasar hukum dalam membentuk lembaga adat Desa sebagai alternative penyelesaian pidana ringan. Penulis membahas tentang penyelesaian tentang tindak pidana ringan	Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang telah diperbaharui menjadi Undang-undang No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada pasal 33 Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan huruf d “berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau

			yang bertempat di balai desa/adat.	sederajat” sedangkan pada Pasal 50 Perangkat Desa pada huruf b “berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat”. Hal ini belum berbasis keadilan karena di
2.	Dr. Sukimin Disertasi Tahun 2019 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang	Rekonstruksi Kebijakan Tata Kelola Otonomi Dan Pemberdayaan Desa Berbasis Nilai Keadilan	Rekonstruksi kebijakan tata kelola otonomi dan pemberdayaan desa yang berbasis nilai keadilan berdasarkan Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang desa Pasal 24 dan Pasal 75.	Indonesia sendiri sudah diwajibkan wajib belajar 12 tahun. Selain itu pada huruf l “syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota” menjadi kesempatan untuk dimasukkannya aturan-aturan atau ketentuan yang bermuatan kepentingan politik maka segala sistem pemerintahan atau kebijakan pemerintah daerah yang merupakan turunan dari Undang-undang haruslah menganut Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Penulis juga ingin menambahkan tentang netralitas Calon Kepala Desa atas ketidaknetralan terhadap proses
3.	Dr. Renda Sabita Noris Siswanto Disertasi Tahun 2019 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang	Rekontruksi Politik Hukum Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Yang Berkeadilan	Rekontruksi Pasal 31-39 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tanpa menghilangkan huruf m pada Pasal 33.	

				penyelenggaraan pemilihan kepala desa dengan maksud syarat tambahan yang harusnya dimasukkan kedalam Undang-undang No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada Pasal 33 adalah “Tidak menjadi pengurus atau anggota partai politik”
--	--	--	--	--

Berdasarkan penjelasan mengenai orisinalitas seperti yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka penulis merumuskan kebaruan pada penelitian ini. Adapun kebaruan atau *novelty* pada kebaruan ini yaitu kajian hukum mengenai rekonstruksi persyaratan calon kepala desa yang bersumber hukum pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2104 tentang Desa dan/atau Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.10. Sistematika Penulisan

Bab I. Pendahuluan

Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Kerangka Pemikiran, Originalitas Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II. Tinjauan Pustaka

Pada bab berisi tentang kajian atau tinjauan pustaka terhadap apa yang dimaksudkan dengan Negara hukum dan Sistem Hukum Indonesia,

Desentralisasi, Otonomi Daerah dari kebijakan hukum daerah, Karakter Hukum Daerah, Konsep Otonomi Daerah, Konsep Kewenangan Daerah, Kewenangan Pemerintahan, Pengertian Desa, Pengertian Pemerintahan Desa, Pemilihan Kepala Desa, Pemilihan Pemimpin dalam Perspektif Hukum Islam.

Bab III. Regulasi Syarat Calon Kepala Desa

Pada bab ini akan memaparkan isian regulasi persyaratan calon Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa yang belum berbasis nilai keadilan saat ini.

Bab IV. Kelemahan-kelemahan Regulasi Syarat Calon Kepala Desa

Pada bab ini akan memaparkan tentang analisa dan menemukan studi hukum atas kelemahan-kelemahan dan kekosongan hukum atas regulasi syarat calon Kepala Desa yang belum berbasis nilai keadilan.

Bab V. Rekonstruksi Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Yang Berbasis Keadilan

Pada bab ini akan memaparkan tentang hasil dari analisis dan penemuan atas penelitian penulis terhadap kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam regulasi syarat calon kepala desa dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa sehingga perlu adanya rekonstruksi regulasi syarat untuk calon kepala desa yang berbasis nilai keadilan.

Bab IV. Penutup

Pada bab terakhir tulisan ini akan diakhiri dengan kesimpulan dan saran yang akan menjawab setiap pokok permasalahan yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, sehingga dapat diambil manfaatnya guna pembahasan atas permasalahan yang sama secara mendalam.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Negara Hukum Dan Sistem Hukum Indonesia

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan bahwa Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, sedangkan Pasal 1 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Penegasan konstitusi tersebut mengandung makna bahwa secara konstitusional, Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*), atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.⁵⁹

Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang.⁶⁰

Prinsip negara hukum dan negara demokrasi memiliki satu tujuan yang selaras, yaitu terciptanya sistem penyelenggaraan negara yang bergerak atas aspirasi rakyat serta menjunjung tinggi supremasi hukum, sebagai suatu sistem penyelenggaraan negara yang memenuhi dimensi legitimasi dan legalitas

⁵⁹ Asshiddiqie, Jimly. Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 690. Lihat juga Muntoha. “Demokrasi dan Negara Hukum”. Dalam Jurnal Hukum, No. 3, Vol. 16, 2009, hlm. 379-395.

⁶⁰ Budiardjo, Miriam. Dasar-Dasar..., Op.Cit., hlm. 60.

konstitusional. Disebut sebagai “negara hukum yang demokratis”, karena didalamnya mengkomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi untuk menghindari patologi mobokrasi yang mengandaikan negara demokrasi tanpa hukum akan menjelma menjadi suatu anarkisme, sementara negara hukum tanpa demokrasi akan menjelma menjadi negara yang tirani dan otoriter.⁶¹

Kedaulatan rakyat (demokrasi) merupakan sumber legitimasi kekuasaan negara terlembagakan dalam organ-organ yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁶² Adapun kedaulatan hukum (nomokrasi) merupakan sumber legalitas konstitusional kekuasaan negara terlembagakan melalui konstitusi⁶³ sebagai wujud perjanjian masyarakat (*general agreement*).⁶⁴

Negara hukum dan sistem hukum Indonesia yang berlandaskan Pancasila, menempatkan hukum sebagai dasar strategis dan kekuasaan tertinggi dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dan merata, baik materiil maupun spirituil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara berkesinambungan berasaskan kekeluargaan dan berakar pada nilai-nilai kebangsaan dan kepentingan nasional. Negara Indonesia tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas dari pada itu negara berkewajiban turut serta dalam hampir semua sektor kehidupan dan penghidupan masyarakat. Oleh karena itu,

⁶¹ Ten Berge, JBJM. *Besturen Door De Overheid*, WEJ. Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm. 34-38. Bandingkan dengan HR., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, UII-Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 8-10.

⁶² “*Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)*”. Dalam Notonagoro (Penyunting), *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Cetakan keempat, Pantjuran Tudjuh, Jakarta, tanpa tahun. hlm 37.

⁶³ Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Dasar Tentang...*, Op.Cit.

⁶⁴ Andrews, William G., *Constitutions and Constitutionalism*, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968, hlm. 19.

secara teoritis gagasan kenegaraan Indonesia telah memenuhi persyaratan sebagai negara hukum modern, yaitu negara hukum yang demokratis dan bahkan menganut pula paham negara kesejahteraan (*welfare-state*).⁶⁵

Negara hukum dan sistem hukum Indonesia tidak dapat begitu saja disamakan dengan *rechtsstaat* maupun *rule of law*, karena: (i) latar belakang sejarah lahirnya konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* adalah dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan-wenangan penguasa, sedangkan Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme; (ii) konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* menempatkan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; dan (iii) perlindungan hak asasi manusia, menurut konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid*, dan menurut *rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan Indonesia menunjukkan adanya ciri hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, di samping itu juga dalam penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan, merupakan unsur terakhir.⁶⁶

Negara Hukum dan sistem hukum Pancasila merupakan ideologi prismatic, yang memadukan inti nilai-nilai kebaikan dari berbagai nilai yang saling bertentangan. Pancasila sebagai sebuah nilai prismatic sesungguhnya

⁶⁵ MD., Moh. Mahfud. "Hukum, Moral dan Politik" (Makalah disampaikan dalam matrikulasi Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 23 Agustus 2008), hlm. 7.

⁶⁶ Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1985, hlm. 84. Lihat juga Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, UGM University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 79-80

dikrikristalisasi dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat nusantara sejak dahulu. Nilai prisma ini merajut nilai-nilai baik semua sistem hukum secara eklektis, sehingga menjadi sistem hukum Indonesia, dicirikan oleh empat hal pokok, yaitu:⁶⁷

- 1). Pancasila memadukan unsur yang baik dari paham individualisme dan kolektivisme;
- 2). Integrasi antara *rechtsstaat* dan *rule of law*;
- 3). Hukum dan masyarakat. Pancasila menerima hukum sebagai alat pembaruan masyarakat (*law as tool of social engineering*) sekaligus hukum sebagai cermin rasa keadilan yang hidup di masyarakat (*living law*); dan
- 4). Pancasila menganut paham *religious nation*, tidak menganut atau dikendalikan satu agama tertentu (karena bukan negara agama), tetapi juga tidak hampa agama (karena bukan negara sekuler).

Dalam rangka merumuskan kembali ide-ide pokok konsepsi negara hukum dan penerapannya di Indonesia dewasa ini, Jimly Asshiddiqie mengemukakan 12 (duabelas) prinsip pokok negara hukum modern yang ideal, yaitu:⁶⁸

- 1). Supremasi Hukum (*supremacy of law*), dimaknai bahwa hukum merupakan pedoman tertinggi, sehingga pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara bukanlah manusia, tetapi konstitusi sebagai hukum tertinggi.

⁶⁷ Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional". Dalam MB. Muqoddas dkk. (Penyunting), Politik Pembangunan Hukum Nasional, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm 28.

⁶⁸ Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hlm. 154-161.

- 2). Persamaan dalam hukum (*equality before the law*), yang menghendaki adanya pengakuan normatif dan perlindungan praktis terhadap persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan. Segala sikap dan bentuk tindakan diskriminatif beserta manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara (*affirmative actions*) guna mendorong dan mempercepat kelompok/warga masyarakat tertentu agar mencapai tingkat perkembangan yang setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah lebih maju.
- 3). Asas Legalitas (*due process of law*), bahwa setiap negara hukum mempersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya, dalam arti segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis, yang harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.
- 4). Pembatasan Kekuasaan, melalui pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
- 5). Organ-organ Eksekutif Independen, diperlukan sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan, melalui kelembagaan pemerintahan yang bersifat '*independent*', seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga bantu seperti KOMNASHAM, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dsb.

- 6). Peradilan Bebas dan Tidak Memihak (*independent and impartial judiciary*), merupakan syarat mutlak yang harus ada dalam negara hukum. Hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun dalam menjalankan tugas judisialnya, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
- 7). Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai bagian dari prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Hal ini untuk memastikan bahwa ada jaminan terhadap terbukanya kesempatan bagi setiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dilaksanakannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
- 8). Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*), melalui suatu mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya kedalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya.
- 9). Perlindungan konstitusional terhadap Hak Asasi Manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia sebagai ciri penting suatu negara hukum yang demokratis.
- 10). Bersifat Demokratis (*democratische rechtsstaat*), berdasar prinsip kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses

pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

- 11). Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (*welfare rechtsstaat*), artinya hukum adalah sarana mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui ide negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.
- 12). Transparansi dan Kontrol Sosial, yang terbuka terhadap setiap proses pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

2.2. Desentralisasi, Otonomi Daerah Dari Kebijakan Hukum Daerah

Para ahli memberi makna yang beragam terhadap desentralisasi, tergantung sudut pandangnya. Rondinelli memaknai desentralisasi dalam arti luas sebagai:⁶⁹

⁶⁹ Friedman, Harry. “*Decentralized Development in Asia*”. Dalam Cheema, Shabbir & Rondinelli, Dennis, *Decentralization and Development*, Sage Publications, Beverly Hills- California, 1983, hlm. 32.

“...the transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and manage public functions from the central governmental its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, semi autonomous public coparation, area wide or regional development authorities; fiinotional authorities, autono- mous local government, or non- governmental organizations”;

Sedangkan secara sempit desentralisasi dimaknai sebagai: *“...the transfer of planning, decission making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations”*.⁷⁰

Adapun Harry Friedman mengkonsepkan, *“...a 'superior' government assign responsibility, authority, or function to 'lower' government unit that is assumed to have some degree of authority”*.⁷¹ Pada sisi lain, Livack dan Seddon memberi makna desentralisasi sebagai: *“...the transfer of authority and responsibility for public from the central government to subordinate or quasi-independent government organization...”*.⁷²

Dari berbagai makna tersebut, jelas bahwa praktik desentralisasi merupakan sistem pengelolaan pemerintahan yang “antonim” dengan asas sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan pemerintahan pada pemerintah pusat,

⁷⁰ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 47.

⁷¹ Friedman, Harry. “Decentralized....., Op.Cit., hlm. 35

⁷² Wasistiono, Sadu. “Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance”. Dalam Tim LIPI, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*, LIPI Press, Jakarta, 2004, hlm. 61.

maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan pemerintahan pada pemerintah di bawahnya. Dari segi sifatnya, terminologi desentralisasi dijumpai dalam 2 (dua) dimensi: (i) desentralisasi teritorial atau kewilayahan, yakni pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah/daerah di dalam negara; dan (ii) desentralisasi fungsional, yakni pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun kefungsional. Prinsip ini mengacu kepada fakta adanya *span of control* dari setiap organisasi pemerintahan yang perlu diselenggarakan secara bersama-sama. Adapun dari segi isi/luasnya kewenangan yang disentralisasikan, terdapat 4 (empat) bentuk desentralisasi, yakni: (i) desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*); (ii) sistem kemitraan (*partnership system*); (iii) sistem ganda (*dual system*); dan (iv) sistem administrasi terpadu (*integrated administrative system*).⁷³

Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, sehingga dalam praktiknya mengandaikan prinsip otonomi. Otonomi merupakan derivat dari desentralisasi. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus (manajemen) rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yakni: (i) hak dan wewenang manajemen daerah; dan (ii) tanggungjawab manajemen daerah.

⁷³ Op.Cit., hlm. 43.

Sementara "daerah" dalam arti *local state government* adalah Pemerintah Daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat.⁷⁴

Pemberian otonomi yang semakin besar pada daerah (*greater local autonomy*), sering disebut sebagai 'devolusi'.⁷⁵ Ciri utama devolusi menurut Seidentopf, idealnya meliputi:⁷⁶

- 1). *Local governments as separate levels with less or no control of central authorities;*
- 2). *Local governments having clear geographical boundaries;*
- 3). *Local governments having power to secure resources to perform their functions;*
- 4). *Reciprocal relationship established between central and local governments.*

Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi tidak semata-mata devolusi, tapi juga dekonsentrasi. Hal ini selain didasari pertimbangan perlunya kontrol sebagaimana dikatakan sebelumnya, juga faktual instansi dekonsentrasi justru dibutuhkan agar pemerintah pusat dapat melakukan pelayanan langsung kepada masyarakat. Seperti halnya makna dan konsep desentralisasi, hakikatnya pun dapat disorot dari berbagai perspektif.⁷⁷

⁷⁴ Ibid, hlm 27

⁷⁵ Putra, Fadillah, Devolusi, Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara Rakyat, Pustaka Pelajar dan PB PMII KOPRI, Jakarta, 1999, hlm. 42.

⁷⁶ Wahab, Solichin Abdul, Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 23.

⁷⁷ Tim LIPI, Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI, LIPI Press, Jakarta, 2004, hlm. 39.

Dari aspek kegunaan secara praktis, Chemma dan Rondinelli mengelaborasi sedikitnya 14 (empat belas) hakikat desentralisasi, yakni:⁷⁸

- 1). Desentralisasi ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistik;
- 2). Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari pemerintah pusat;
- 3). Desentralisasi memberikan fungsi yang dapat meningkatkan pemahaman pejabat daerah atas pelayanan publik yang diemban;
- 4). Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah terpencil, di mana sering rencana pemerintah tidak dipahami masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal;
- 5). Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan dalam perencanaan pembangunan;
- 6). Desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan maupun kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah;
- 7). Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi mereka menjalankan tugas rutin;
- 8). Desentralisasi dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama

⁷⁸ Syaukani, H.R., Gafar, Afan, dan Rasyid, Riyas, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar dan PUSKAP, Yogyakarta, 2002, hlm. 46-48

dengan pejabat daerah dan sejumlah NGO (*Non Government Organizations*);

- 9). Desentralisasi digunakan untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program;
- 10). Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan berbagai aktivitas yang dilakukan elit lokal yang kerap tak simpatik dengan program pembangunan;
- 11). Desentralisasi dapat mengantarkan pada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif;
- 12). Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin daerah menetapkan pelayanan secara efektif di tengah masyarakat terisolasi;
- 13). Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah;
- 14). Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah.

Dari berbagai hakikat pragmatis desentralisasi tersebut, salah satunya yang terpenting sebagaimana dipahami dalam studi ini adalah, perspektif kepentingan rakyat. Dilihat dari sisi ini, hakikat desentralisasi terletak pada efisiensi pelayanan publik. Desentralisasi memungkinkan pemerintah daerah dapat memberi pelayanan kepada masyarakat dengan cepat, efisien, dan efektif.

Menurut Harry Friedman, desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*) yang memungkinkan terciptanya tanggungjawab, otoritas, dan fungsi pelayanan publik yang efisien dan tepat sasaran.⁷⁹ Upaya desentralisasi ini bertujuan agar kebijakan pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat.⁸⁰

Dalam konteks ini, desentralisasi harus dipahami secara fungsional. Maksudnya, orientasi otonomi ditempatkan pada upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan secara cepat, sedekat, dan secepat mungkin dengan kebutuhan masyarakat. Bila suatu fungsi, lebih cepat, dekat, dan tepat dilaksanakan pada tingkat provinsi atau bahkan negara, maka selayaknya fungsi tersebut tidak diserahkan kepada kabupaten atau kota. Di sinilah titik temu antara dekonsentrasi dan devolusi dalam konteks desentralisasi. Devolusi, minimal menyumbang dua hal bagi desentralisasi, yakni terjaminnya demokratisasi, dan pengembangan masyarakat daerah. Sedangkan dekonsentrasi memiliki signifikansi, selain menjamin integrasi nasional, juga menjaga standar minimum pelayanan nasional serta penyediaan prasarana minimal yang diperlukan warga masyarakat.

Dalam hal demokratisasi, devolusi memiliki signifikansi antara lain: (i) pendidikan politik menyediakan kesempatan yang lebih besar kepada anggota masyarakat untuk memilih dan dipilih; (ii) pelatihan kepemimpinan politik, pengalaman menjadi legislator dan eksekutif lokal sebelum beranjak ke tingkat

⁷⁹ Friedman, Harry. "Decentralized Development...", Op.Cit

⁸⁰ Imawan, Riswanda. "Desentralisasi...", Op.Cit., hlm. 40.

nasional; dan (iii) stabilitas politik pendidikan masyarakat lokal untuk meningkatkan rasa tanggungjawab.

Sedangkan dalam hal pendewasaan masyarakat daerah, devolusi dapat membantu dalam hal: (i) *political equality*, yakni menambah kesempatan kepada masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan lokal; (ii) *accountability*: meningkatkan tanggungjawab pemerintah kepada masyarakat dengan terbukanya akses masyarakat ke dalam proses politik; dan (iii) *responsiveness*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah untuk melayani kebutuhan dan aspirasi warga masyarakat di daerah.⁸¹

Desentralisasi, setidaknya-tidaknya secara kategorial memiliki dua tujuan, yaitu politik dan administrasi. Tujuan politiknya adalah dalam rangka demokratisasi, sedangkan tujuan administratifnya adalah dalam rangka efektivitas dan efisiensi. Tolok ukur yang berkaitan dengan demokratisasi, menunjuk pada apakah paket kebijakan telah mengakomodasi hak masyarakat daerah dalam proses politik di daerah. Tolok ukur yang berhubungan dengan efektivitas dan efisiensi, menunjuk pada apakah kebijakan otonomi telah dinikmati oleh mayoritas rakyat di daerah.⁸²

Salah satu perangkat besar kebijakan otonomi daerah selama ini adalah kecenderungannya untuk melestarikan otonomi daerah dalam arti sempit. Pemahaman tentang otonomi masih berkisar pada otonomi pemerintahan, bukan otonomi masyarakat lokal. Perangkat dan kecenderungan itu adalah terjadinya

⁸¹ Imawan, Riswanda. "Desentralisasi...", Ibid., hlm. 43.

⁸² Haris, Syamsuddin. "Otonomi Daerah, Demokratisasi, dan Pendekatan Alternatif Resolusi Konflik Pusat-Daerah". Dalam Tim LIPI, Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI, LIPI Press, Jakarta, 2004, hlm. 70.

distorsi dalam implementasi yaitu bahwa otonomi daerah ternyata hanya dinikmati oleh elit di daerah. Masyarakat sebagai subjek terpenting dari kebijakan otonomi daerah masih termarginalisasi dalam proses politik di tingkat local. Realitas dan kecenderungan semacam ini tentu saja berpeluang memunculkan kesenjangan antara orientasi politik pada tingkat elit disatu pihak dan masyarakat dipihak lain. Perangkat demikian menjadi makin besar apabila tidak cukup tersedia mekanisme bagi masyarakat untuk ikut dalam proses pembuatan kebijakan publik. Cara pandang yang lebih tepat dalam konteks desentralisasi dan otonomi, adalah: (i) melihat otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat daerah, bukan sekedar otonomi pemerintahan daerah, sehingga konsekuensi logisnya bahwa paket kebijakan otonomi daerah harus berorientasi pada pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat lokal; dan (ii) memandang otonomi daerah sebagai hak daerah yang sudah ada pada masyarakat setempat, sehingga konsekuensi logisnya bahwa otonomi daerah sebagai hak masyarakat tidak boleh dimanipulasi oleh elit politik lokal dan tidak dapat dicabut oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini, otoritas pemerintah pusat hanya bersifat memberi pelayanan yang efektif dan tepat guna bagi masyarakat.

Hal ini senada dengan pendapat Harry Smith,⁸³ bahwa pelaksanaan desentralisasi tidak hanya ditujukan untuk kepentingan pemerintah pusat, melainkan juga dalam rangka kepentingan lokal. Di antara kepentingan daerah yang penting itu adalah, terwujudnya kesederajatan politik (*political equality*), lahirnya

⁸³ Smith, K. Smith, *Decentralization: The Teritorial Dimension of The State*, Publishing House, London, 1985, hlm. 77

pemerintah lokal yang bertanggungjawab (*local accountability*), dan responsivitas masyarakat setempat (*local responsiveness*) terhadap masalah-masalah objektif masyarakat di tingkat lokal.⁸⁴ Jelasnya, desentralisasi dan otonomi daerah menuntut kompetensi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab. Kompetensi dimaksud tidak hanya terbatas pada kompetensi keuangan, tetapi juga mencakup kemampuan perumusan kebijakan, kompetensi administratif dan managerial, kompetensi perencanaan, kompetensi legislasi dan regulasi, serta kompetensi komunikasi untuk menggerakkan peran aktif masyarakat.

Dapat disimpulkan, hakikat desentralisasi terletak pada efisiensi pelayanan publik, baik politik maupun administrasi. Pada aras politik, pelayanan itu adalah dalam rangka demokratisasi. Tolak ukurnya adalah akomodasi maksimal hak masyarakat daerah dalam proses politik di daerah. Pada aras administrasi, pelayanan itu adalah dalam rangka efektivitas dan efisiensi. Tolak ukurnya adalah pada upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan cepat, sedekat, dan secepat mungkin dengan kebutuhan masyarakat. Pola hubungan antara pemerintahan di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota bersifat struktural hirarkis, dan tidak dibangun melalui pola hubungan kemitraan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia secara operasional didasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Namun demikian, berdasarkan

⁸⁴ Hidayat, Syarif dan Hoessein, Bhenyamin. “*Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Perspektif Teoretis dan Perbandingan*”. Dalam Syamsuddin Haris, dkk. (Penyunting), *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2001, hlm. 21-58

ketentuan Pasal 225 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberi otonomi istimewa/khusus (simetris dan asimetris) juga diberlakukan ketentuan khusus yang diatur dengan Undang-undang. Provinsi DKI Jakarta dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tergolong provinsi dengan sistem desentralisasi asimetrik, sedangkan Provinsi Nangro Aceh Darusalam (NAD) dan Propinsi Papua tergolong provinsi dengan sistem desentralisasi simetrik.⁸⁵

2.3. Karakter Hukum Daerah

Dalam kepustakaan, belum tersedia konsep baku tentang apa yang disebut hukum daerah. Meski demikian, konsep tersebut dapat dirumuskan dengan bertolak dari hakikat asasi desentralisasi sebagaimana diuraikan di atas. Artinya, tingkat responsivitas hukum daerah dalam perspektif studi ini, secara teoretis dipahami sesuai hakikat asasi desentralisasi sesuai ketentuan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang berlaku. Pada masa awal reformasi, peraturan perundangan yang pertama kali menggunakan istilah Peraturan Daerah (Perda) adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Berbagai peraturan perundang-undangan yang kemudian relevan dengan penyebutan Perda maupun produk hukum daerah, yaitu:

- 1). Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa Perda meliputi: Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan

⁸⁵ Sumaryadi, I Nyoman. *Otonomi Daerah Khusus & Birokrasi Pemerintahan*, Lembaga Pengkajian Manajemen Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 92-162.

Desa/peraturan yang setingkat (Pasal 7 ayat 2). Ditegaskan pula, muatan Perda adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi.

- 2). Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan yang menggantikan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, telah mengatur mengenai Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 7 ayat 1).
- 3). Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 63 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penyesuaian Peristilahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Kelurahan;
- 4). Permendagri No. 64 tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa seperti telah digantikan oleh PP No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa; dan,
- 5). Peraturan Pemerintah (PP) No. 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 6). Tap. MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Tap. MPR ini menyatakan bahwa Perda (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dibentuk oleh DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, bersama Gubernur dan Bupati/Walikota (Pasal 3 ayat 7).

Terminologi hukum daerah untuk pertama kalinya muncul dalam istilah 'kebijakan daerah', sebagaimana ditegaskan dalam: (i) UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah; (ii) PP No. 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan (iii) Keppres No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam 3 (tiga) peraturan tersebut, istilah 'kebijakan daerah' diartikan sebagai aturan, arahan, acuan, ketentuan dan pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Perda, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD. Dengan pengertian seperti itu, Perda hanyalah salah satu komponen dari kebijakan daerah.

Terminologi lain yang muncul kemudian adalah istilah 'produk hukum daerah'. Istilah ini diperkenalkan melalui: (i) Kepmendagri dan Otonomi Daerah No. 21 tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk Hukum Daerah; (ii) Kepmendagri dan Otonomi Daerah No. 22 tahun 2001 tentang Bentuk Produk-Produk Hukum Daerah; dan (iii) Kepmendagri dan Otonomi Daerah No. 23 tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Kepmendagri dan Otonomi Daerah No. 23/2001 yang mendefinisikan 'produk hukum daerah' sebagai: produk hukum yang ditetapkan oleh Kepala Daerah (Pasal 1 ayat 5). Dari segi jenis, produk hukum daerah terdiri atas Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota (Pasal 2).

Sesuai ketentuan UU No. 32/2004, arena pembedakan hukum daerah di tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota berada dalam, atau meliputi semua urusan wajib dan urusan pilihan yang merupakan kewenangan Pemerintah

Provinsi/Kabupaten/Kota, berkaitan dengan 2 (dua) urusan, yaitu: (i) urusan pokok, yang inheren dengan tugas pembantuan; dan (ii) urusan pilihan, berupa upaya-upaya menggali Pendapatan Asli Daerah, yang jumlahnya sangat tergantung pada potensi unggulan daerah bersangkutan.

Terdapat dua konsep masyarakat yang di lapangan biasa dibedakan satu dengan yang lain, yaitu (i) masyarakat desa, dan (ii) masyarakat adat. Masyarakat desa terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah, sedangkan masyarakat adat secara konstitusional diakui sebagai masyarakat yang terorganisasi dalam kesatuan-kesatuan yang menyanggah hak-hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum, termasuk berkaitan dengan hak-hak tradisionalnya sebagai kesatuan hukum. Dengan demikian, satuan pemerintahan desa merupakan unit terkecil dari struktur organisasi pemerintahan daerah, sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat merupakan unit-unit masyarakat hukum yang merupakan subjek hukum yang tersendiri yang diakui keberadaannya berdasarkan UUD 1945.⁸⁶

Istilah “Kesatuan Masyarakat Hukum Adat” dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menunjuk kepada pengertian unit organisasi masyarakat atau masyarakat yang terorganisasi menurut norma hukum adat atau masyarakat hukum yang bersumber dari tradisi budaya setempat. Masyarakat hukum adat tersebut diakui oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai subjek hukum yang menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam lalu lintas hukum. Karena itu yang ditegaskan diakui itu bukan hanya unit organisasinya tetapi juga mencakup atau “beserta hak-hak

⁸⁶ Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Sosial (Konstitusi Masyarakat Madani: Gagasan Konstitusionalisasi dan Institusionalisasi Kehidupan Sosial)*, KOMNASHAM-LP3ES, Jakarta, 2014, hlm. 13.

tradisionalnya” yang dapat berupa tanah atau wilayah daratan atau wilayah perairan seperti di Maluku Tenggara, ataupun benda-benda pustaka, dan kekayaan-kekayaan budaya serta kawasan perkebunan, persawahan, hutan dan sebagainya dalam wilayah tradisional masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Kedudukan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya ini bukan hanya diakui secara hukum berdasarkan UU, tetapi bahkan diakui secara konstitusional oleh UUD NRI 1945. Artinya, kedudukannya sangat kuat sebagai subjek hukum dalam lalu lintas hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Dengan perkataan lain, kesatuan masyarakat hukum adat menurut Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 itu dapat ditafsirkan sebagai badan hukum yang tersendiri, yang diakui hak dan kewajibannya dalam lalu lintas hukum sebagai subjek yang otonom.⁸⁷

Sesudah Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, konsepsi tentang kesatuan masyarakat hukum adat diadopsikan ke dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sedangkan istilah desa tidak disebut sama sekali melainkan diatur lebih lanjut dengan UU No. 6/2014 Tentang Desa (UU Desa). Berdasarkan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945, negara menyatakan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dalam wilayah NKRI.⁸⁸

Dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 ditegaskan pula adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip

⁸⁷ Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 23-27.

⁸⁸ *ibid*

dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.⁸⁹

Gemeinschaft bersifat *community* (paguyuban) dengan ciri terikat secara emosional, memiliki tradisi, luas, ada sebelum negara serta bersifat bottom up. Hal ini berbeda dengan bentuk *Gessellschaft* yang bersifat *society* (patembayan) dengan ciri terikat secara rasional, otonomi berian, terbatas, ada setelah negara, serta bersifat top down. Oleh karena desa dalam kasus Indonesia bersifat *community*, maka idealnya pendekatannya pun bersifat *self governing community*, bukan didominasi oleh negara maupun daerah sebagaimana pendekatan *local state goverment* dan *local self goverment*. Dalam UU No. 6/2014 Tentang Desa tampak pengaturannya dilakukan secara terintegrasi, sekalipun *self governing community* menjadi pijakan utama.⁹⁰

Beragam istilah dipergunakan untuk menyebut masyarakat local bahkan di dalam peraturan perundang-undangan pun digunakan berbagai istilah untuk merujuk sesuatu yang sama atau yang hampir sama. Mulai dari istilah masyarakat adat, masyarakat hukum adat, kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat tradisional, komunitas adat terpencil, masyarakat adat yang terpencil, sampai pada istilah desa atau nama lainnya. Sekalian istilah tersebut dapat dijumpai pada peraturan perundang-undangan mulai dari UUD sampai dengan Peraturan Menteri.

⁸⁹ op, cit hal 24

⁹⁰ Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi...*, Ibid., hlm. 28.

2.4. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi Daerah adalah manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi Daerah dipandang penting karena otonomi merupakan kebutuhan hakiki di mana daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antar daerah. Untuk itu, otonomi daerah perlu diperkuat dengan pengaturan yang lebih jelas dan rambu-rambu yang disepakati bersama untuk menjamin keteraturan sosial dan mencegah timbulnya kerawanan sosial yang tidak perlu.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka telah terjadi pergeseran model pemerintahan daerah dari sebelumnya sentralistik ke model pemerintahan demokrasi yang menghormati nilai-nilai demokrasi dan kemajemukan dalam masyarakat. Pada penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan Otonomi Daerah menuntut adanya partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara dan bangsa.

Pemaknaan Otonomi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terletak pada adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang menurut Van der Pot bahwa makna dari Otonomi, yaitu pada aspek pengaturan (regeling) dan pengurusan (bestuur) urusannya sendiri.⁹¹

Gie berpendapat bahwa Otonomi adalah wewenang untuk lingkungan wilayah tertentu. Wewenang penyelenggaraan yang dimaksudkan Gie dalam Otonomi yaitu wewenang untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang dianggap perlu bagi kehidupan para penduduk.⁹²

Sejalan dengan pendapat The Liang Gie mengemukakan bahwa Otonomi bermakna kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan, karena kebebasan merupakan hakekat dari Otonomi dalam hal memerintah dan menyelenggarakan rumah tangga Daerah atas prakarsa sendiri.⁹³

Otonomi juga berarti bentuk pemerintahan sendiri (*self government*), yakni adanya hak untuk memerintah atau menentukan nasibnya sendiri (*the right of self government, self determination*). Pemerintahan sendiri ini haruslah dihormati,

⁹¹ Arizona, Yance. "Masyarakat Adat dalam Kontestasi Pembaruan Hukum, (Makalah disampaikan dalam Seminar Pemberdayaan Sosial Komunitas Adat: Upaya Peningkatan Efektivitas Pemberdayaan KAT Saat Ini dan Pengembangan Ke Depan". BPHN, Hotel Grand Sahid, Jakarta 15 Mei 2013), hlm. 8-13.

⁹² The Liang Gie, *Unsur-Unsur Administrasi*, Supersukses, Yogyakarta, 1981, hlm. 112

⁹³ Ibid

diakui, dan dijamin oleh pihak lain terhadap fungsi Daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.

Dengan demikian, pemerintahan otonomi berarti memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasibnya sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil. Juga pemerintahan otonomi berarti memiliki supremasi atau dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Menurut Manan bahwa makna kemandirian dalam pengertian Otonomi Daerah adalah kebebasan karena tidak akan ada kemandirian tanpa dibarengi dengan kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun menurut Hatta makna otonomi lebih pada penekanan aspek demokrasi, karena menurut Hatta bahwa dengan memberikan Otonomi kepada Daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga mendorong berkembangnya menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu auto-aktivitet. Auto-aktivitet artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri dan dengan berkembangnya auto-aktivitet, akan tercapailah apa yang dimaksudkan dengan demokrasi, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.⁹⁴

⁹⁴ Bhenyamin Hoessein, Kebijakan Desentralisasi, Jurnal Administrasi Negara, Vol. 1 No. 02 Tahun 2002, hlm. 14.

Hal tersebut di atas termaktub dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan”. Dari uraian ini, maka secara normatif otonomi daerah lebih bermakna hak dan wewenang dari pada untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah di setiap negara terdapat berbagai urusan di daerah dimana suatu urusan tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat dan urusan lainnya menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan dikenal adanya sistem otonomi yang dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga daerah atau sistem rumah tangga daerah. Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi adalah pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar Pemerintah Pusat. Oparasionalisasi Otonomi ini mencakup 2 (dua) komponen utama Otonomi, yaitu Pertama, komponen wewenang menetapkan dan

melaksanakan kebijaksanaan sebagai komponen yang mengacu pada konsep pemerintahan yang terdapat dalam pengertian Otonomi. Kedua, komponen kemandirian sebagai komponen yang mengacu pada kata “oleh, dari dan untuk rakyat”. Kemandirian ini mendorong tumbuhnya aktivitas yang sebagaimana dikemukakan Moh. Hatta sebagai “prakarsa dan aktivitas sendiri”.⁹⁵

Selain itu, dari sisi lain Otonomi juga diartikan sebagai membuat Undang-undang sendiri (*zelfwegeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechpraak*) dan menindak sendiri (*zelfpolitie*). Dengan demikian, maka Otonomi dapatlah diartikan juga sebagai kebebasan dan kemandirian untuk memelihara dan memajukan kepentingan, khususnya Daerah dengan wewenang sendiri untuk menetapkan peraturan sendiri dan menjalankan Pemerintahan Daerah sendiri tanpa adanya intervensi dari pihak manapun.

Kaloh menegaskan bahwa Otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang melekat baik pada lokal kesatuan maupun pada lokal federasi karena kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berada pada pemerintah lokal yang kesatuannya meliputi segenap kewenangan pemerintah kecuali beberapa urusan tertentu yang masih dipegang oleh pusat.⁹⁶

Bila otonomi diartikan sebagai segala tugas yang ada pada daerah atau dengan kata lain apa yang harus dikerjakan oleh Pemerintah Daerah, maka di dalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan (*macht; bevoegdheiden*),

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 3

hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada Daerah dalam menjalankan tugasnya. Masalahnya kewenangan mana yang diatur Pemerintah Pusat kewenangan mana yang diatur oleh Pemerintah Daerah. Sehubungan dengan itu, secara teoritik dan praktik menurut Sarundajang dijumpai 5 (lima) jenis sistem Otonomi atau sistem rumah tangga yaitu:⁹⁷

- a. Otonomi organik (rumah tangga organik);
- b. Otonomi formal (rumah tangga formal);
- c. Otonomi material (rumah tangga materiil/substantive);
- d. Otonomi riil (rumah tangga riil);
- e. Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.

Kelima jenis Otonomi (rumah tangga) tersebut diuraikan satu per-satu oleh Sarundajang sebagai berikut:⁹⁸

- a. Otonomi organik atau rumah tangga organik; Otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan Daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya Daerah;
- b. Otonomi formal atau rumah tangga formal; Otonomi bentuk ini adalah apa yang menjadi urusan Otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu- satunya

⁹⁷ Serundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 66.

⁹⁸ Ibid

pembatasan adalah Daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh Perundangan yang lebih tingkatannya. Dengan demikian Daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya sepanjang tidak memasuki “area” urusan Pemerintah Pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian Otonomi berdasarkan teori sisa, dimana Pemerintah Pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada Pemerintah Daerah;

- c. Otonomi materiil atau rumah tangga materiil; dalam Otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam Otonomi materiil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan Pemerintah Pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan Daerah, maka Pemerintah Pusat meskipun dilakukan oleh wakil- wakilnya yang berada di daerah (Pemerintah Pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu objek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau terinci secara enumeratif;

- d. Otonomi riil atau rumah tangga riil; Otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara Otonomi formal dengan Otonomi materiil. Dalam Undang-undang pembentukan Otonomi, kepada Pemerintah Daerah diberikan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, atau dengan kata lain, Otonomi riil ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan Daerah yang menyelenggarakannya;
- e. Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis, artinya: Nyata dalam hal pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada Pemerintah Daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dengan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam praktik bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidaklah sama, baik mengenai jumlah ataupun jenisnya. Hal ini wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimilikinya. Bertanggungjawab artinya pemberian otonomi kepada daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang

harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar daerah yang serasi sehingga lajupertumbuhan antar daerah dapat seimbang. Sedangkan dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya. Menurut Josep Riwu Kaho menyatakan bahwa prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem Otonomi riil.⁹⁹

Dari kelima jenis sistem Otonomi itu, secara umum yang dipraktekkan hanya 3 (tiga) jenis, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga nyata atau riil dengan beberapa varian. Adanya perlu terjadi bila dalam pelaksanaannya tetap berpegang pada prinsip-prinsip negara yang berotonomi, yaitu:¹⁰⁰

- a. Otonomi adalah perangkat dalam Negara kesatuan, jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan;
- b. Isi otonomi adalah bukan pembagian jumlah urusan pemerintahan, pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah harus selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (services). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan Negara kesatuan akan

⁹⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor yang Berpengaruh Pada Pelaksanaannya*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hlm. 144.

¹⁰⁰ Ibid

tetap pada pusat. Otonomi luas harus diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri menurut prinsip-prinsip umum Negara berotonom;

- c. Dalam setiap Otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat, kendali itu adalah pengawasan dan kendali keuangan.

Dengan beragamnya system otonomi yang terdapat dalam beberapa Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang bersumber pada UUD 1945 yang asli, maka UUD 1945 pasca amandemen telah menunjukkan kemajuan yang sangat berarti dalam menghadapi perkembangan otonomi di masa datang yaitu secara tegas merumuskan di dalam Pasal 18 ayat (5) “Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Dengan diletakkannya mengenai sistem Otonomi di dalam UUD 1945, secara yuridis memberikan landasan dan pedoman yang kuat bagi Undang-undang organik di bidang Pemerintahan Daerah di masa datang. Pengaturan yang demikian ternyata telah diakomodir oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. dan TAP MPR RI No. XV/MPR/1998.

Semangat untuk mewujudkan otonomi semacam itu tergambar tidak hanya di dalam konsiderannya, tetapi juga di dalam ketentuan-ketentuan pasal dan penjelasannya. Seperti Pasal 10 yang pada intinya menyebutkan “urusan pemerintah” adalah semua urusan pemerintahan kecuali urusan pertahanan

keamanan, urusan politik luar negeri, urusan moneter dan fiskal, urusan peradilan. Juga Pasal 13 mengatur ada urusan (bidang) pemerintahan yang wajib dijalankan oleh provinsi yaitu pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, perhubungan, dan lain-lain. Di samping itu ada urusan pilihan sektor unggulan. Untuk provinsi ditemukan secara umum yaitu urusan (bidang) pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota urusan pemerintahan tertentu serta urusan (bidang) pemerintahan yang belum dapat dilaksanakan Kabupaten dan Kota.

Berpedoman pada uraian-uraian di atas, terkandung suatu prinsip bahwa dalam pemberian otonomi harus disesuaikan dengan potensi daerah yang berbeda beda. Oleh karena itu, menurut Bagir Manan bahwa dalam penentuan isi otonomi daerah minimal ada 2 (dua) hal yang penting untuk diperhatikan yaitu:¹⁰¹

- a. Pemberian otonomi seluas-luasnya mengandung arti kemandirian daerah. Betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya.
- b. Penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip uniformitas dalam penyerahan dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.

Dapatlah disimpulkan bahwa otonomi adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan keadaan (karakteristik) dan kemampuan daerahnya sebagai wujud manifestasi dari

¹⁰¹ Bagir Mannan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 44.

desentralisasi. Adapun dalam penyelenggaraan otonomi dikenal beberapa asas yakni:

a. Asas Otonomi Formal

Urusan rumah tangga daerah tidak ditetapkan dengan peraturan Perundang-undangan. Kepala daerah diberi kekuasaan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi Daerah, sehingga dapat dikerjakan dengan cepat.

b. Asas Otonomi Material

Dalam asas ini urusan rumah tangga Daerah dibatasi dan diatur secara rinci dalam peraturan Perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan diadakannya pembagian urusan mana yang menjadi porsinya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, karena terdapatnya lokal spesifik tertentu pada urusan tersebut.

c. Asas Otonomi Riil

Asas ini merupakan campuran asas otonomi dengan asas otonomi material. Pembagian urusan ini berdasarkan faktor-faktor yang riil. Akan tetapi asas riil ini lebih condong kepada asas otonomi formal karena dengan asas ini diharapkan adanya keleluasaan bagi Daerah untuk berinisiatif, sehingga daerah dapat benar-benar mandiri.

d. Asas Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggungjawab.

Prinsip otonomi seluas-luasnya merupakan kewenangan daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi

urusan pemerintah yang ditetapkan undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membentuk kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, maka secara nyata yang berarti pemberian otonomi yang didasarkan pada faktor-faktor perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah secara nyata, mampu mengurus rumah tangganya sendiri dengan pertimbangan bahwa setiap daerah memiliki potensi untuk merealisasikan isi dan jenis otonomi yang dilimpahkan karena isi dan jenis Otonomi bagi Daerah tidak selalu sama dengan daerah lain dan dalam penyelenggaraannya haruslah benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi atau dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya pada pemerintah pusat. Sejalan dengan hal tersebut, wacana otonomi daerah berarti menyangkut ruang kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah. Dalam konteks pelaksanaannya otonomi daerah tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk menyerahkan kewenangan tanpa menghiraukan makna dari otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Dengan demikian, maka otonomi daerah bukanlah tujuan tetapi suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut haruslah digunakan secara arif tanpa harus menimbulkan konflik antar pusat dan daerah, karena jika

demikian halnya maka makna otonomi menjadi kabur, karena otonomi daerah haruslah didefinisikan sebagai Otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah atau teritorial tertentu di tingkat lokal. Walaupun implementasi Otonomi daerah dilakukan oleh pemerintah daerah maka kewenangan itu haruslah dikelola secara adil, jujur, dan demokratis, sehingga tepat untuk meletakkan Otonomi secara luas dalam kerangka kemandirian daerah yang mampu mengoptimalkan sumber daya lokal dalam menjawab tantangan lokal.

Pada dasarnya, otonomi daerah bertujuan untuk mengembangkan partisipasi yang seluas-luasnya agar potensi yang ada dapat berkembang secara optimal. Hanya saja, otonomi harus dibarengi dengan perbaikan-perbaikan yang mendasar, terutama pada sumber daya manusianya. Otonomi Daerah memiliki pijakan kuat dalam menjamin setiap Daerah untuk memiliki hak yang otonom dan dijamin pelaksanaannya untuk dapat mengelola dan memaksimalkan pembangunan di Daerah dengan keunikannya masing-masing. Bagi daerah yang daya saingnya belum memadai untuk berkompetisi, maka pemerintah pusat berkewajiban memberikan dorongan dan support agar Daerah tersebut mampu berkembang sesuai dengan kondisi geografis, sosial budaya dan ekonomi terutama untuk ekonomi mempunyai nilai kesejahteraan hingga mampu bersaing pada tingkatan persyaratan minimum.

2.5. Konsep Kewenangan Daerah

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk berindak,

kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang/badan lain.¹⁰²

Menurut Bagir Manan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah adalah hak yang memiliki pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).¹⁰³

Kaitannya dengan Otonomi Daerah, maka hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur diri sendiri (*self regelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*), sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Wewenang secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan wewenang secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Hadjon mengemukakan bahwa wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan peraturan Perundang-undangan termasuk peraturan Daerah. Kewenangan diartikan sebagai suatu konsep hukum publik, maka kewenangan pemerintahan sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum. Komponen pengaruh di sini bermakna bahwa penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum

¹⁰² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 562.

¹⁰³ Bagir Manan dalam Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 74.

bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.¹⁰⁴

Istilah kewenangan berasal dari kata “wewenang”. Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*), yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.¹⁰⁵

Dikemukakan pula oleh Tonnaer bahwa “kewenangan pemerintahan adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, sehingga dengan demikian dapat pemerintah dengan warga negara”.¹⁰⁶ Sementara itu, Marbun memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja.¹⁰⁷

Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Menurutnya, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan Perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.

Lebih lanjut Marbun, dilihat dari sifatnya, wewenang pemerintahan dapat dibedakan atas *expressimplied*, fakultatif dan *vrij bestuur*. Wewenang

¹⁰⁴ Philipus M. Hadjon, *Wewenang*, Jurnal Yuridika, Edisi Nomor 5 dan 6 Tahun XII, 1997, hlm. 3

¹⁰⁵ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 56.

¹⁰⁶ S.F. Marbun, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 27

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm 122

pemerintahan yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkrit. Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif adalah wewenang yang peraturannya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang yang peraturannya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya.¹⁰⁸

Dalam hal wewenang yang berkaitan dengan kekuasaan, Suwoto Mulyosudarmo menegaskan bahwa dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Dengan demikian setiap pemberian kekuasaan harus dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan dan kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab, harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan. Beban tanggung jawab bentuknya ditentukan oleh cara-cara kekuasaan diperoleh.¹⁰⁹

Pada dasarnya kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, erolehan secara atributif dan perolehan secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif, menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli dan menyebabkan adanya kekuasaan yang baru.

¹⁰⁸ Ibid., hlm. 123

¹⁰⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Newaksara*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 39.

Perolehan kekuasaan secara derivatif adalah pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain. Dengan demikian, pelimpahan kekuasaan ini adalah pelimpahan kekuasaan yang diturunkan.¹¹⁰

Menurut HD. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt, terdapat tiga model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentukan undang-undang orisinil. Pada model ini, pemberi dan penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang telah ada. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.¹¹¹

Tanggungjawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang di distribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Pertanggung jawaban internal diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan pertanggungjawaban dari aspek eksternal adalah pertanggung jawaban terhadap pihak ketiga apabila dalam melaksanakan kekuasaan melahirkan derita atau kerugian bagi pihak lain. Penerima wewenang bertanggung gugat atas segala akibat negatif yang ditimbulkan dalam melaksanakan kekuasaan.

Suermondt mengemukakan perbedaan pengertian atribusi dengan delegasi. Delegasi adalah penyerahan kewenangan-kewenangan oleh organ yang hingga saat

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ Markus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional, Disertasi, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1997, hlm. 53

(penyerahan) itu ditunjuk untuk menjalankannya, kepada satu organ lain, yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan itu atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan Atribusi digambarkannya sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan- kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa tahu bahwa sipemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu.¹¹²

Pada Konsep Delegasi tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu kepada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang tersebut disebut delegans, sedangkan pihak yang menerima wewenang disebut delegataris. Setelah delegans menyerahkan wewenang kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang berada sepenuhnya berada pada delegataris.¹¹³

Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Adalah sangat penting untuk mengetahui apakah suatu badan atau jabatan TUN itu pada waktu mendelegasikan wewenang/kewenangan berdasarkan suatu wewenang/kewenangan pemerintah atributif yang sah atau tidak. Sudah tentu juga hanya pendelegasian yang sah saja yang dapat memberikan kemungkinan bagi Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan untuk mengeluarkan keputusan TUN yang sah pula. Apabila terdapat kekuarangan pada wewenang/kewenangan yang

¹¹² Mustamin Dg. Mattutu, dkk., *Mandat, Delegasi, Atribusi, dan Implementasinya Di Indonesia*, Tim UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 138.

¹¹³ Ibid

menjadi dasarnya, maka hal itu ada alasan bagi hakim TUN dalam batas-batas wewenang/kewenangannya untuk mencabut kekuatan hukum keputusan yang bersangkutan dengan jalan membatalkan atau menyatakan sebagai tidak mengikat.

Pendelegasian wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya menunjuk pada pendelegasian dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan. Sebagai suatu pranata dalam hukum administrasi negara, delegasi mengandung arti pengalihan kewenangan yang ada. Adapun syarat-syarat delegasi adalah sebagai berikut:¹¹⁴

- a. Delegasi harus defenitif artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan Perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan) artinya, delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan artinya, delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Oleh karenanya menurut Suwoto, dalam konsep pendelegasian kekuasaan, maka delegetaris melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan tanggung jawab

¹¹⁴ Philipus M. Hadjon, Op.Cit., hlm. 5.

sendiri. Oleh sebab itu, pelimpahan ini disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab.¹¹⁵

Selanjutnya menurut Utrecht bahwa “delegasi tidak memuat inisiatif membuat peraturan, inisiatif tetap dalam tangan dari yang mendelegasikan; delegasi tidak lain daripada mengatur dan melanjutkan”.¹¹⁶ Pendapat Utrecht tersebut disanggah oleh Mustamin Dg. Matutu dengan menyatakan justru inisiatif untuk menentukan pokok- pokok yang harus diatur dapat beralih kepada penerima delegasi.¹¹⁷

Sejalan dengan itu, Hans Peters mengemukakan bahwa “Generalemachting, memungkinkan inisiatif untuk mengatur pokok-pokok tertentu itu beralih kepada yang menerima pendelegasian karena dengan Generalemachting kewenangan dialihkan secara umum kepada yang dikuasakan, tidak dengan terlebih dahulu menentukan dan mengatur pokok-pokok tertentu dalam garis besarnya yang menerima pendelegasian”. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa secara sederhana hal-hal berikut:¹¹⁸

- a. Bahwa pada delegasi terjadi penyerahan kewenangan dari pihak yang sendiri memang telah ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu.
- b. Sedang pada atribusi terjadi pemberian kewenangan dari yang sendiri tidak (tanpa) ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu

¹¹⁵ Suwoto Mulyosudarmo, Op.Cit., hlm. 42.

¹¹⁶ Utrecht dalam Mustamin Dg. Mattutu, dkk., Op.Cit., hlm. 126.

¹¹⁷ Ibid., hlm. 46.

¹¹⁸ Ibid, hal 147

Perolehan wewenang secara Mandat pada dasarnya adalah suatu pelimpahan wewenang dari atasan kebawahan dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Hal tersebut berarti bahwa keputusan yang diambil pejabat penerima mandat, pada hakekatnya merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Sebagai konsekuensinya, bahwa tanggungjawab dan tanggung gugat atas diterbitkannya keputusan atas dasar suatu mandat tetap berada pada pejabat pemberi mandat.

Pada konsep mandat, mandataris hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, sehingga tanggungjawab akhir dari keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada pemberi mandat. Selain itu untuk mandat tidak diperlukan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya, karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern hirarkis dalam organisasi pemerintahan.¹¹⁹

Secara konseptual, istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah. Cheema dan Rondinelli menyatakan bahwa kewenangan lebih tepat diartikan dengan authority, sedangkan Hans Antlov menggunakan istilah Power.¹²⁰

¹¹⁹ Philipus M. Hadjon, Op.Cit., hlm. 7

¹²⁰ Nellis Rondinelli and Cheema, *Desentralisation in Developing Countries*, WorldBank, 1984, hlm 131.

Kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam Hukum Administrasi Negara. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri. Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah era baru bagi keberlangsungan pemerintahan di daerah. Terkandung makna distribusi kekuasaan (*distribution of power*), Daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur serta mengurus pemerintahannya sendiri. Dasar pendistribusian kewenangan antara pusat dan Daerah terdiri atas dua pendekatan, yakni Pertama, pendistribusian kewenangan (*distribution of power*) berdasarkan pada basis kewilayahan (*teritorial*); dan kedua, berdasarkan pada basis fungsional. Pada basis teritorial kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan lokal yang didistribusikan pada satuan wilayah (*state local government*) dan pada pemerintahan lokal (*self local government*). Pada basis fungsional, kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan lokal di distribusikan pada kementerian-kementerian pusat yang bersifat khusus dan agen-agenya yang berada di luar kantor pusatnya sebagai pelaksana kebijakannya.

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Pasal 1 yang secara nyata menjelaskan yang dimaksudkan dengan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut sebagai

pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah pada Pasal 1 angka (2) adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pada angka (3) mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah yaitu Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pada dasarnya, kewenangan pemerintah dalam negara kesatuan adalah milik Pemerintah Pusat, dengan kebijakan desentralisasi Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada Daerah yang penyerahan wewenangnya terdiri atas:

- a. Materi wewenang yang meliputi semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
- b. Manusia yang disertai wewenang, yakni masyarakat yang tinggal di Daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum, bukan Kepala Daerah atau kepada DPRD atau keduanya.
- c. Wilayah yang disertai wewenang, yakni Daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka hubungan kewenangan pusat dan Daerah ikut mengalami perubahan. Hal ini terlihat pada pengaturan mengenai distribusi urusan

pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hoessein yakni:¹²¹

- a. Urusan Pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan. Kelompok urusan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia yang meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralistik, dekonsentrasi kepada wakil pemerintah dalam hal ini Gubernur dan instansi vertikal di Provinsi dan tugas pembantuan kepada Daerah otonom.
- b. Urusan pemerintahan ini yang dapat didesentralisasikan, yaitu unsur pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama dan didesentralisasikan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah yang ditugaskan kepada Daerah otonom dan sebagian dari urusan pemerintahan tersebut seharusnya di desentralisasikan kepada Daerah otonom sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 10 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) yakni:
 - 1). Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 - 2). Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau

¹²¹ Bhenyamin Hoessein, Op.Cit., hlm. 207

- 3). Menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah atau pemerintah desa berdasarkan tugas pembantuan.

Adanya pemberian dan atau pembagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah baik dalam bentuk atribusi maupun delegasi, dimaksudkan agar Pemerintah Daerah dapat mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Termasuk didalamnya wewenang menetapkan peraturan sendiri di Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah yang dikenal dengan Peraturan Daerah.

2.6. Kewenangan Pemerintahan

Kewenangan pemerintah merujuk pada wewenang atau kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah untuk melakukan tindakan atau mengambil keputusan dalam rangka pengaturan dan pengelolaan negara atau pemerintahan. Kewenangan ini dapat mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum. Kewenangan pemerintah ini diberikan oleh konstitusi, undang-undang, dan peraturan-peraturan lainnya, serta diatur oleh prinsip-prinsip demokrasi, supremasi hukum, dan pemerintahan yang baik.

2.6.1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan secara umum merupakan lingkup kekuasaan yang dimiliki seseorang atau kelompok untuk memerintah, mengatur, dan menjalankan tugas di bidangnya masing-masing. Kewenangan merupakan unsur dari kekuasaan yang dimiliki seseorang. Dalam berkuasa biasanya

seorang pemegang kuasa berwenangan untuk menjalankan kekuasaannya sesuai dengan wewenang yang diberikan kepadanya.

Menurut Kaplan “kewenangan adalah kekuasaan Formal yang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan ketaatan terhadap peraturan-peraturan”. Adapun pengertian kewenangan menurut Budihardjo adalah kekuasaan yang dilembagakan, kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu.

Pengertian kewenangan menurut Stout adalah Pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Adapun pengertian kewenangan menurut Tonaer adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Otoritas atau kewenangan sering didefinisikan sebagai kekuasaan, kekuasaan yang memerintahkan ketaatan kekuasaan itu meletakkan klaimnya atas otoritas yang dikuasai. Yang dimaksud dengan otoritas atau wewenang ialah hak yang sudah didirikan, dalam ketertiban sosial manapun, untuk menetapkan kebijaksanaan, untuk mengumumkan keputusan pertimbangan atas pokok

persoalan yang relevan, dan untuk mendamaikan pertentangan-pertentangan, atau pembimbing bagi orang-orang lain.

Sedangkan menurut P. Nicholai di dalam bukunya, disebutkan bahwa kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka kewenangan dari pemerintah untuk melaksanakan tugasnya dalam pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang ada, oleh karena itu pemerintah tidak boleh menganggap bahwa ia memiliki wewenang pemerintah dan tidak boleh berbuat sesuatu selain yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan tidaklah sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanyalah menggambarkan hak untuk berbuat dan atau tidak berbuat, sedangkan wewenangan mengandung hak dan juga kewajiban. Kewajiban dari suatu kewenangan, ada kewenangan secara horizontal dan kewenangan secara vertikal, kewenangan secara horizontal berarti kekuasaan tersebut digunakan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya, sedangkan kewenangan secara vertikal berarti kekuasaan tersebut adalah untuk

menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹²²

Kewenangan pemerintahan bersifat yang pertama terikat yang berarti kewenangan pemerintah yang bersifat terikat apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil, kedua fakultatif yang berarti wewenang yang bersifat fakultatif terjadi apabila badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dilakukan dalam hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya, dan yang ketiga yaitu bebas yang dimaksud dengan bebas adalah wewenang yang bersifat bebas terjadi apabila peraturan dasarnya memberi kebebasan untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan.¹²³ Setiap kewenangan dibatasi oleh isi/materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek- aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut cacat isi, cacat wilayah dan cacat waktu.¹²⁴ Berdasarkan uraian definisi diatas, penulis menyimpulkan bahwa pengertian kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan berdasarkan peraturan-peraturan yang diharapkan agar peraturan-peraturan tersebut dapat dipatuhi. Sehingga

¹²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 71-72

¹²³ Ibid, hlm. 78-79

¹²⁴ Nurmayani,.. Op. Cit., Hlm. 27

kewenangan merupakan ketentuan dalam kekuasaan yang bisa digunakan oleh seorang pemegang kuasa untuk menjalankan kepemimpinannya.

2.6.2. Macam-Macam Kewenangan

Macam-macam kewenangan yaitu:¹²⁵

a. Atribusi

Atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

b. Delegasi

Delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan yang satu ke organ pemerintahan yang lainnya.

c. Mandat

Mandat merupakan pelimpahan wewenang ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya.

Untuk dapat memperoleh suatu kewenangan, pemerintah daerah dapat memperolehnya melalui 3 (tiga) cara, yaitu melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Setelah memperoleh kewenangan dari 3 (tiga) sumber memperoleh kewenangan tersebut, barulah pemerintah dapat menjalankan kewenangannya. Kewenangan tersebut merupakan suatu tindakan hukum dari pemerintah dan hanya dapat dilakukan oleh aparatur negara dengan tanggung jawab yang

¹²⁵ Ridwan HR,.. Op. Cit. Hlm. 74

diemban sendiri. Selain itu, perbuatan dari aparat pemerintah tersebut yang dilakukan sesuai kewenangannya akan menimbulkan suatu akibat hukum di bidang hukum administrasi demi terciptanya pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat. Hal ini sesuai dengan unsur dari tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan kewenangan aparat pemerintah, yaitu:¹²⁶

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjelaskan fungsi pemerintahannya dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan. Tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah

¹²⁶ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Jakarta, 1988), hlm. 18-19

dalam menjalankan fungsi pemerintahannya, dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik yang bersifat sepihak dan tindakan banyak pihak. Peraturan bersama antar kabupaten atau antara kabupaten dengan provinsi adalah contoh dari tindakan yang hukum publik beberapa pihak, dan tindakan hukum publik sepihak berbentuk tindakan yang dilakukan sendiri oleh organ pemerintahan yang menimbulkan suatu akibat hukum publik, misalnya saja pemberian izin oleh pemerintah kepada subyek hukum atau badan hukum yang memerlukannya.

Untuk dapat melakukan suatu tindakan hukum, pemerintah memerlukan instrumen pemerintah yang digunakan sebagai sarana-sarana untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang. Instrumen dari pemerintah terdiri dari bermacam-macam bentuk, yaitu Peraturan Perundang- Undangan, Ketetapan Tata Usaha Negara, Peraturan Kebijakan, perizinan dan lainnya. Semua instrumen ini haruslah digunakan oleh pemerintah dengan sebaik-baiknya agar pemerintah dapat mengatur kegiatan yang menjadi urusan pemerintahan dan kemasyarakatan dengan baik dan tidak menyimpang dari tugas pokok dan fungsi pemerintahan yang baik. Berdasarkan uraian diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa macam-macam kewenangan yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

2.7. Pengertian Desa

Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak

mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya.¹²⁷ Menurut Widjaja Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.¹²⁸

Senada dengan pengertian di atas, Adon Nasrullah mendefinisikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh keluarga, yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa). Dari sisi hubungan sosio kultural penduduk desa sangat dipengaruhi oleh kondisi tanah, iklim, air, sebagai syarat penting bagi terwujudnya pola kehidupan agraris penduduk di tempat itu.¹²⁹

Merujuk Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Desa, desa dapat disimpulkan sebagai 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 negara.¹³⁰

Pribumi adalah penghuni asli, orang yang berasal dari tempat yang bersangkutan, sedangkan non-pribumi adalah yang bukan pribumi atau penduduk yang bukan penduduk asli suatu negara. Dari makna tersebut, pribumi berarti penduduk yang asli (lahir, tumbuh, dan berkembang) berasal dari tempat negara

¹²⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan, Pemerintahan Desa*, (Jakarta: PT Glora Aksara Pratama, 2011), h. 1

¹²⁸ Adon Nasrullah Jamaludin, *Sosiologi Perdesaan*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), h. 5.

¹²⁹ Adon Nasrullah Jamaludin, *Sosiologi Perdesaan*, ..., h. 6.

¹³⁰ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan*, ..., h. 2.

tersebut berada. Jadi, anak dari orang tua yang lahir berkembang di Indonesia adalah orang pribumi.¹³¹

2.8. Pengertian Pemerintah Desa

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Jadi, tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif, tetapi juga meliputi tugas lainnya, termasuk legislatif dan yudikatif. Sejak berlakunya otonomi daerah desa memiliki kewenangan sendiri untuk menjalankan pemerintahannya. Pemerintahan Desa merupakan bagian dari pemerintah nasional, yang penyelenggaraannya diberikan kewenangannya kepada Kepala Desa yang tataran aplikasinya dibantu oleh institusi BPD sebagai mitra kerja Desa.¹³²

Pergeseran Pradigma Pemerintahan melalui perubahan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan pemerintahan desa sebagai sebuah identitas pemerintahan yang memiliki keistimewaan tersendiri. Keistimewaan itu dapat dilihat pada posisi strategis pemerintah desa sebagai sebuah unit pemerintahan yang diakui memiliki otonomi asli. Otonomi asli merupakan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai sesuatu yang sifatnya lahir dan diakui pada awalnya dalam bentuk asal-usul dan adat istiadat yang berlaku. Dalam hal ini, pemerintah desa harus menyadari hak-hak dan kewajiban yang dimilikinya untuk mampu mengatur dan mengurus kepentingan

¹³¹ Meity Taqdir Qodratillah dkk, Kamus Bahasa Indonesia untuk pelajar, (Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2011), h. 427.

¹³² Adon Nasrullah Jamaludin, Sosiologi Perdesaan, ..., h. 109-110.

masyarakatnya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang berlaku dalam sistem pemerintahan nasional di bawah pemerintah daerah. Hal ini mengandung maksud bahwa pemberian kewenangan pada pemerintah desa secara umum ditunjukkan dalam rangka mengembalikan hak-hak aslinya melalui pengakuan atas keragaman yang selama ini dipersatukan dengan nomenklatur desa.¹³³

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, di desa atau yang disebut nama lain dibentuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislasi (menetapkan peraturan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi, BPD memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap peraturan desa yang dibuat oleh pemerintahan desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama pemerintahan desa ditetapkan menjadi peraturan desa.¹³⁴

Kepala Desa adalah pimpinan Pemerintahan Desa. Kepala Desa sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena ia adalah penyelenggaraan dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan urusan pemerintahan, termasuk pembinaan ketenteraman dan ketertiban. Dengan beratnya tugas Kepala Desa itu dalam

¹³³ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 136.

¹³⁴ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, ..., h. 138

menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Desa sebagai penanggungjawab utama di bidang pembangunan dibantu oleh LKMD sebagai organisasi non pemerintah. Kepala Desa dipilih secara langsung, umum bebas dan rahasia oleh penduduk desa warganegara indonesia yang telah berumur 17 tahun atau telah/pernah kawin, sedangkan pengangkatannya dilakukan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.¹³⁵

Kepala Desa menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa, yaitu menyelenggarakan rumah-tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum, termasuk pembinaan ketenteraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.

Dalam menjalankan hak kewenangan pimpinan pemerintahan kepala desa sebagai berikut:

- a. Bertanggungjawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui camat;

¹³⁵ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *REPUBLIK DESA Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, (Jakarta: PT Alumni, 2011), h. 117.

- b. Memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa (LMD).¹³⁶

Kepala Desa bersama-sama Lembaga Musyawarah Desa (LMD) berwenang menetapkan Keputusan Desa. Pelaksanaan lebih lanjut keputusan desa dapat diwujudkan dalam bentuk keputusan kepala desa ataupun kebijaksanaan-kebijaksanaan Kepala Desa yang tidak boleh bertentangan dengan keputusan Desa.

Dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat desa, kepala desa antara lain melakukan usaha pematapan koordinasi melalui LKMD yang para anggotanya terdiri atas para ketua Rukun Rumah Tangga, Rukun Warga, dan wakil-wakil dari lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya yang ada di Desa. Dalam rangka pelaksanaan tugasnya di bidang ketentraman dan ketertiban, kepala desa dapat mendamaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi di desa.¹³⁷

Selain itu Kewenangan desa mencakup tiga hal:

1. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
2. kewenangan yang oleh perauran perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah;
3. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Menurut ketentuan pasal 101, tugas dan kewajiban kepala desa adalah:

¹³⁶ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, REPUBLIK DESA, ..., h. 117.

¹³⁷ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, REPUBLIK DESA, ..., h. 119.

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
2. membina kehidupan masyarakat desa;
3. membina prekonomian desa;
4. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
5. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, dan
6. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.¹³⁸

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 UU No. 6 tahun 2014, kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa berwenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- d. Menetapkan peraturan desa;
- e. Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat desa;
- g. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai prekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;

¹³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa, Dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Malang, Jatim: Setara Press, 2015), h. 179.

- i. Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³⁹

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 26, kepala desa wajib:

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota.
- b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada badan permusyawaratan desa setiap akhir tahun anggaran, dan

¹³⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan*, ..., h. 219.

- d. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

Dari penegasan Pasal 27 tersebut dapat disimpulkan bahwa kepala desa tidak bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa tetapi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota dengan menyampaikan laporan tahunan ataupun laporan akhir masa jabatan.¹⁴⁰

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

Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.¹⁴¹

Pemilihan kepala desa bertujuan untuk memilih calon kepala desa yang bersaing dalam pemilihan kepala desa untuk dapat memimpin desa. Pemilihan kepala desa dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa yang terdaftar dengan

¹⁴⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan*, ..., h. 221

¹⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*,..., h. 277

memilih langsung calon kepala desa yang dianggap oleh masyarakat mampu membawa aspirasi masyarakat dan pembangunan desanya.

2.9. Otonomi Desa

Otonomi desa merujuk pada kemandirian atau kewenangan yang diberikan kepada desa-desa untuk mengatur dan mengelola urusan dalam batas-batas tertentu. Konsep ini bertujuan untuk memberdayakan desa sebagai unit pemerintahan yang mandiri dan memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat untuk mengambil keputusan yang berkaitan dengan pembangunan dan pelayanan publik di tingkat lokal. Otonomi desa merupakan implementasi dari prinsip-prinsip desentralisasi dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal. Dengan adanya otonomi desa, diharapkan desa-desa dapat menjadi lebih mandiri dalam mengelola potensi dan masalah yang ada di wilayahnya serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Secara etimologi, otonomi berasal dari bahasa Yunani “autos” yang artinya sendiri, dan “nomos” yang berarti hukuman atau aturan. Menurut ahli Koesoemahadja, otonomi adalah perundangan sendiri, lebih lanjut mengemukakan bahwa menurut perkembangan sejarahnya di Indonesia, otonomi selain memiliki pengertian sebagai perundangan sendiri, juga mengandung pengertian pemerintahan.¹⁴²

¹⁴² Mochtar Koesoemahadja, *Pengantar Ke Sistem Pemerintah Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm. 9

Secara teoritik dan praktek dijumpai 5 (lima) jenis sistem otonomi atau sistem rumah tangga, yaitu:

a. Otonomi organik (rumah tangga organik)

Otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah.

b. Otonomi formal (rumah tangga formal)

Otonomi bentuk ini adalah apa yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki area urusan pemerintah pusat. Otonom seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah.

c. Otonomi material (rumah tangga material/substantif)

Dalam otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonomi dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau

secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materiil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya, artinya bahwa suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut, sebaliknya apabila secara substansial merupakan urusan daerah, pemerintah pusat meskipun dilakukan oleh wakil- wakilnya yang berada didaerah tidak akan mampu menyelenggarakannya.

d. Otonomi riil (rumah tangga riil)

Otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi materiil. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, kepada Pemerintah Daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Otonomi riil pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan daerah yang menyelenggarakannya.

e. Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis

Nyata artinya pemberian urusan pemerintahan dibidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor- faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif didaerah. Hal tersebut

harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dan bijaksana dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam praktek bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah lainnya tidaklah sama, baik mengenai jumlah maupun jenisnya. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimiliki. Bertanggung jawab artinya, pemberian otonomi kepada pemerintahan di bidang tertentu kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara, ini untuk menjamin hubungan pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan pembangunan antar daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antar daerah dapat seimbang. Dinamis artinya, otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya. Dari kelima jenis sistem otonomi itu, umumnya dipraktekkan hanya tiga jenis, yaitu sitem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata.¹⁴³

¹⁴³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 129

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa pengertian otonomi penyerahan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri.

2.10. Pemimpin dan Pemilihan Kepala Desa dalam Perspektif Islam

Dalam setiap kontestasi pemilihan kepala daerah termasuk didalamnya kepala desa selalu terkait dengan konsep politik. Di Indonesia, yang mayoritas warga Negara nya beragam Islam tentu selalu mengkaitkan hal tersebut dengan Hukum Islam. Hal ini yang menjadi keterkaitan antara politik dan hukum Islam. Istilah politik hukum Islam merupakan kalimat majemuk yang terdiri dari beberapa kata yang sebenarnya ada dalam ilmu pengetahuan Islam dengan bahasa Arab, yang berasal dari dua kata yakni, fiqh dan siyasah. Secara etimologis, fiqh merupakan bentuk masdar dari tasyrifan kata faqiha-yafqahu-Fiqhan yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan (tertentu). Objek kajian politik hukum Islam meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan.¹⁴⁴

Setiap ilmu mempunyai objek dan metode, maka kalau kita membicarakan ilmu haruslah mengetahui apa objeknya, luas lapangan pembicaraan, bahasan dan metodenya. Politik Hukum Islam adalah ilmu yang otonom walau sekalipun bagian dari ilmu Fiqh. Selanjutnya, Hasby Ash Shaddieqy mengungkapkan bahwa bahasa

¹⁴⁴ A. Djazuli, Fiqh Siyasah, Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah, (Jakarta: Kencana, 2007), 28.

ilmu Fiqh mencakup individu, masyarakat dan Negara, meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, kriminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum-hukum internasional, seperti perang, damai dan trakta. Objek kajian Politik Hukum Islam menjadi luas, sesuai kapasitas bidang-bidang apa saja yang diatur, seperti peraturan hubungan warga Negara dengan lembaga Negara, hubungan dengan Negara lain, Islam dengan non-Islam ataupun pengaturan-pengaturan lain yang dianggap penting oleh sesuai dengan ruang lingkup serta kebutuhan Negara tersebut.¹⁴⁵

Terjadi perbedaan pendapat di kalangan ulama dalam menentukan ruang lingkup kajian Politik Hukum Islam. Ada yang membagi menjadi lima bidang. Ada yang membagi menjadi empat bidang, dan lain-lain. Namun, perbedaan ini tidaklah terlalu prinsipil. Menurut Imam Al-Mawardi, seperti yang dituangkan karangannya dalam bidang Politik Hukum Islam yaitu Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah, maka dapat diambil kesimpulan ruang lingkup Politik Hukum Islam atau Fiqh siyasah adalah sebagai berikut:

- a). Siyasah Dusturiyyah (Tentang Peraturan Perundangan-undangan)
- b). Siyasah Maliyyah (Tentang Kebijakan Ekonomi dan Moneter)
- c). Siyasah Qadla'iyyah (Tentang Kebijakan Peradilan)
- d). Siyasah Harbiyyah (Tentang Politik Peperangan)
- e). Siyasah Idariyyah (Tentang Kebijakan Administrasi Negara)

¹⁴⁵ Abdul Muin Salim. *Fiqh Siyasah Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), 70

Sehingga pemilihan Kepala Desa ini termasuk dalam konsep Siyasah Idariyyah (Tentang Kebijakan Administrasi Negara). Fungsi dan Tujuan Politik Hukum Islam menurut para ulama berbeda-beda dalam memaparkan dan menjelaskan sesuai dengan pemikiran dan pemahaman mereka sendiri, adapun dalam skripsi ini penulis memaparkan beberapa fungsi dan Tujuan Politik Hukum Islam sebagai berikut:¹⁴⁶

a. Asas-Asas Siyasah Syar'iyah

Tujuan utama kekuasaan dan kepemimpinan dalam suatu pemerintahan dan negara adalah menjaga suatu sistem ketertiban supaya masyarakat dapat menjalankan kehidupannya yang wajar. Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa dalam kajian Politik Hukum Islam terdapat rambu-rambu yang harus ditaati sebagai asas Politik Hukum Islam dalam menjalankan suatu proses bernegara, ada asas-asas yang harus di pegang yaitu sebagai berikut:

1. Asas legalitas

Bahwa setiap tindakan administrasi negara harus memiliki dasar hukum (ada peraturan tertulis yang melandasinya). Terlebih untuk negara

¹⁴⁶ J. Pulungan Suyuti, *Fiqh Siyasah: ajaran, sejarah dan pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 4.

hukum (Indonesia), sehingga asas legalitas merupakan hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.

2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik

Asas ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika yang merupakan norma tidak tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu bagian yang pokok bagi pelaksanaan hukum tata pemerintahan/administrasi negara dan merupakan suatu bagian yang penting sekali bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Pemerintahan yang baik dalam menyelenggarakan kekuasaan negara harus berdasarkan pada:

- a). Ketertiban dan kepastian hukum dalam pemerintahan;
- b). Perencanaan data pembangunan;
- c). Pertanggungjawaban, baik oleh pejabat dalam arti luas maupun oleh pemerintah;
- d). Pengabdian pada kepentingan masyarakat;
- e). Pengendalian yang meliputi kegiatan pengawasan, pemeriksaan, penelitian, dan penganalisis;
- f). Keadilan tata usaha/administrasi negara;
- g). Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

b. Demokrasi dalam politik Islam

Gagasan utama dari demokrasi adalah bahwa semua kekuasaan diberikan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Hampir setiap gerakan politik selalu mengatas namakan demokrasi sebagai hak asasi politik yang sakral

dan luhur yang harus terus-menerus diagungkan dalam peraturan politik praktis. Demokrasi juga cerminan dari suatu proses budaya dalam menjabarkan konsep kekuasaan dari masyarakat. Demokrasi sebaiknya bercirikan pada tujuh substansi di bawah ini:

- 1) Prinsip pentingnya kesadaran kemajemukan.
- 2) Keinsyafan akan makna dan semangat musyawarah yang menghendaki atau mengharuskan adanya keinsyafan dan kedewasaan untuk menerima kemungkinan terjadinya kompromi atau bahkan kalah suara.
- 3) Cara haruslah sejalan dengan tujuan.
- 4) Bahwa suasana masyarakat demokrasi mempersyaratkan nilai kejujuran dalam proses permusyawaratan.
- 5) Terpenuhinya kebutuhan pokok masyarakat, yakni pangan, sandang dan papan.
- 6) Adanya kerja sama dan saling percaya antar warga negara untuk saling mendukung secara fungsional.
- 7) Adanya pendidikan demokrasi yang sehat.

Sebelum kita membahas lebih jauh tentang sistem pemilihan dalam Islam, terlebih dahulu kita harus mengetahui apa arti pemilihan dalam Islam. Dalam Islam Pemilihan itu dapat diartikan dengan baiat. Jadi baiat adalah pilihan rakyat atas imam, bersama dengan kepastian hak dan kewajiban timbal balik antara rakyat dan penguasa Baiat dalam Islam yang biasa kita kenal adalah bai'at al-Aqabah yang merupakan peristiwa sangat penting dalam sejarah perkembangan Islam. Tiap ada

terjadi peristiwa pengangkatan seorang pejabat terutama pejabat tertinggi (Khalifah) terjadi pula upacara baiat timbal balik, baiatnya lembaga (orang-orang) yang mengangkat dan baiatnya orang yang di angkat. Adapun baiat itu menjadi salah satu syarat dari suatu pengangkatan.

Dalam Istilah Hukum Idlam, baiat mempunyai pengertian tersendiri, menurut para ulama bahwa Baiat ialah sebagai berikut: Sesungguhnya Baiat yaitu janji taat setia, seakan akan para pengangkat berjanji kepada amirnya bahwa mereka akan menyerahkan perhatian dan pembelaan kepada urusan Amir sendiri dan urusan kaum Muslimin, mereka tidak akan menentang Amir dalam urusan-urusan itu bahkan akan ditaatinya terhadap segala perintah, baik dalam senang ataupun susah.¹⁴⁷

Inilah maksud baiat menurut ketentuan-ketentuan bahasa dan ketetapan syara“, dan benarlah yang dimaksud dalam Hadits Nabi dengan baiat al-Aqabah yang berlangsung pada suatu malam di bawah sepohon kayu, dari mana berasal kata-kata baiat menurut istilah hukum Sedangkan pengertian kepemimpinan atau pemimpin dalam konsep Islam baik kita melihat dari al-Qur“an, Hadits, Ijtihad dan sejarah-sejarah peradaban Islam. Maka di dalam konsep Islam kepemimpinan dapat diartikan dengan istilah khalifah, hal ini di dasarkan pada al-Qur“an sendiri sebagaimana Allah berfirman dalam Q.S. al-Baqarah ayat 30 berbunyi:

¹⁴⁷ Munawir Sadzali, *Islam dan Tata Negara, “Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Universitas Indonesia, 2000), 75.

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ
قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ (البقرة : 30)

Artinya : Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat:

"Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi".

Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi

itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah,

padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan

Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui

apa yang tidak kamu ketahui" (QS. Al-Baqarah [2]: 30)

Sebagian ulama tafsir menjelaskan bahwa penjelasan dari ayat di atas menjelaskan tentang kepemimpinan manusia di bumi. Kemudian setelah beberapa zaman dan periode pemahaman tentang kepemimpinan berkembang amat pesat dan menimbulkan beberapa perbedaan dalam penyebutannya menjadi imamah dan lain-lain. Al-Qur'an sebenarnya mengkaitkan kepemimpinan dengan hidayah dan pemberian petunjuk pada kebenaran. Seorang pemimpin tidak boleh melakukan kezaliman dan tidak pernah melakukan kezaliman dalam segala tingkat kezaliman: kezaliman dalam keilmuan dan perbuatan, kezaliman dalam mengambil keputusan dan aplikasinya.

Pemimpin dalam pandangan al-Qur'an sebenarnya adalah pilihan Allah SWT, bukan pilihan dan kesepakatan manusia sebagaimana yang dipahami dan dijadikan pijakan oleh umumnya umat Islam. Pilihan manusia membuka pintu yang lebar untuk memasuki kesalahan dan kezaliman. Selain itu, kesepakatan manusia tidak menutup kemungkinan bersepakat pada perbuatan dosa, kemaksiatan dan kezaliman. Hal ini telah banyak terbukti dalam sepanjang sejarah manusia. Maka dapat dikatakan kepemimpinan adalah proses memengaruhi atau memberi contoh oleh pemimpin kepada pengikutnya dalam upaya mencapai tujuan organisasi.

Apabila kita melihat dari segi al-Qur'an, dan al-Hadits terhadap perjalanan sirah Nabawiyah (sejarah perjalanan Nabi SAW) dan berdasarkan petunjuk al-Qur'an dan al-Hadits, maka kita dapat menyimpulkan secara garis besar bahwa Islam bukan mengajarkan tentang bagaimana tata cara atau metode memilih pemimpin. Para ulama dapat di dalam al-Qur'an dan Hadits hanya tentang kriteria dalam menentukan pemimpin dan bukan berbicara tentang sistemnya. Sistem pengangkatan pemimpin dalam sejarah Islam, dapat dikategorikan ke dalam dua pola, yaitu: pengangkatan berdasarkan nash atau wasiat dan pengangkatan berdasarkan syura atau pemilihan.

Seperti telah dijelaskan di atas masalah Pemilu dalam Islam serta dasar pemilu, agar supaya kita mengetahui tujuan pemilu dalam Islam, maka kita akan membahas tentang masalah ini. Di dalam suatu negara Islam, diadakan pemilihan/pengangkatan Kepala Negara sepenuhnya bergantung kepada masyarakat umum, dan tidak ada seseorang yang berhak untuk mengangkat diri dengan paksaan atau kekerasan sebagai Amir mereka.

Oleh sebab itu diadakan pemilihan karena Islam melarang mengangkat diri sebagai Khalifah (pemimpin), kecuali dengan persetujuan umat (ahli syura) dan tidak boleh memaksa seorang untuk menjadi amir. Tujuan Pemilu dalam Islam, adalah, memberikan imam dukungan Rakyat, mereka yang dapat memperoleh dukungan terbut bagi dirinya dan memenuhi syarat untuk membuat keputusan yang mengikat 'tanpa menghiraukan jumlah mereka.



BAB III

REGULASI PERSYARATAN CALON KEPALA DESA

3.1. Persyaratan dan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Dengan demikian, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri harus diletakkan dalam kerangka negara kesatuan bukan negara federasi. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sekaligus juga menegaskan bahwa Negara kesatuan republik Indonesia merupakan suatu Negara kesatuan dengan system pemerintahan daerah yang bersifat desentralisasi. Dengan adanya ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut semakin meneguhkan bahwa sistem pemerintahan daerah Indonesia mengadopsi prinsip Otonomi dan Desentralisasi.

Dalam kerangka regulasi khususnya setelah era reformasi, undang-undang tentang pemerintahan daerah yang didalamnya mengenalkan otonomi desa, telah memberikan ruang kebebasan bagi daerah dan desa untuk secara otonom mengatur pemerintahannya. Regulasi itu memantik tumbuhnya perhatian lokalitas desa. Munculnya aksi-aksi warga desa dalam pembuatan kebijakan serta tuntutan akuntabilitas pejabat publik yang dilakukan secara sporadis maupun kolektif menjadi landasan kuat bagi reformasi sistem politik di level desa.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Ari Dwipayana *et.al*, *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta: IRE Press, 2003, h. 52

Berkenaan dengan demokratisasi desa, Pilkades diharapkan sebagai proses demokratisasi di desa yang akan menjadi prasyarat bagi tumbuh kembangnya demokrasi di tingkat daerah maupun nasional.¹⁴⁹ Oleh sebab itu, Desa seyogyanya dipandang sebagai subyek dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara dengan ragam coraknya sendiri. Selain itu, adanya demokratisasi desa merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan otonomi desa itu sendiri.¹⁵⁰

Regulasi yang melandasi terlaksananya pemilihan Kepala Desa didasarkan pada Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Namun pada tanggal 25 April Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Perubahannya lainnya di antara Pasal 34 dan Pasal 35 disisipkan I (satu) pasal, yakni Pasal 34A sehingga berbunyi sebagai berikut:

- 1). Calon Kepala Desa paling sedikit berjumlah 2 (dua) orang.
- 2). Dalam hal jumlah calon Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi dan hanya terdapat 1 (satu) calon Kepala Desa terdaftar, panitia pemilihan Kepala Desa memperpanjang masa pendaftaran calon Kepala Desa selama 15 (lima belas) hari.
- 3). Dalam hal tidak bertambahnya calon Kepala Desa terdaftar setelah perpanjangan masa pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

¹⁴⁹ Proborini Hastuti, "Reduksi Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Desa", *Jurnal Yudisial*, Volume 11, Nomor 1, April 2018, h. 118

¹⁵⁰ May Lim Charity, "Desa Pasca Rezim Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 11, Nomor 4, Desember 2014, h. 362.

berakhir, panitia pemilihan Kepala Desa memperpanjang kembali masa pendaftaran selama 10 (sepuluh) hari berikutnya.

- 4). Dalam hal perpanjangan kembali masa pendaftaran calon Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berakhir dan hanya terdapat 1 (satu) calon Kepala Desa terdaftar, panitia pemilihan Kepala Desa bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa menetapkan calon Kepala Desa terdaftar secara musyawarah untuk mufakat.
- 5). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan 1 (satu) calon Kepala Desa diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Perubahan selanjutnya pada pasal 39 yaitu

- 1). Kepala Desa memegang jabatan selama 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- 2). Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pelaksanaan pemilihan kepala desa saat ini mengacu pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam undang-undang ini, ketentuan Pilkades diatur pada Pasal 31 sampai dengan pasal 39. Beberapa hal penting terkait Pilkades yang diatur dalam undang-undang ini adalah:

- 1) Peran pemerintah daerah, seperti yang telah disebutkan oleh penulis diatas bahwa pemerintahan yang ada di desa tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah, maka Pilkades yang merupakan sarana untuk

menghasilkan unsur pemerintah desa dalam hal ini kepala desa, proses pemilihannya juga tidak terlepas dari pemerintah daerah. Adapun peran pemerintah daerah dalam hal ini Bupati/Walikota yakni:

- Penetapan pelaksanaan Pilkades secara serentak melalui Peraturan Daerah¹⁵¹
- Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai pelaksanaan Pilkades¹⁵²
- Menerima laporan pelaksanaan Pilkades¹⁵³
- Menyelesaikan perselisihan hasil Pilkades¹⁵⁴
- Mengesahkan dan/atau melantik kepala desa terpilih¹⁵⁵

2) Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD); dalam penyelenggaraan Pilkades, BPD sebagai salah satu lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan di desa memiliki beberapa peran, yaitu:

- Memberitahukan masa jabatan kepala desa yang akan berakhir¹⁵⁶
- Membentuk panitia pemilihan kepala desa¹⁵⁷
- Menerima laporan hasil pemilihan kepala desa untuk selanjutnya diteruskan kepada Bupati/Walikota¹⁵⁸

¹⁵¹ Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵² Pasal 34 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵³ Pasal 37 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵⁴ Pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵⁵ Pasal 37 ayat (5) dan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵⁶ Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵⁷ Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵⁸ Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

- 3) Syarat calon kepala desa; terdapat tiga belas syarat untuk mencalonkan diri menjadi kepala desa yang diatur dalam undang-undang ini.¹⁵⁹ Akan tetapi, melalui Putusan MK No. 128/PUU-XII/2015 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, salah satu syarat yang menyebutkan bahwa “*calon kepala desa wajib memenuhi persyaratan : terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran*” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi. Namun pada point ini sesuai Undang undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang perubahan kedua atas Undang undang No 6 Tahun 2014 tentang desa telah dihapuskan.
- 4) Tahapan Pilkades; panitia Pilkades melaksanakan tahapan pilkades yang diawali dengan penyaringan bakal calon sesuai dengan syarat untuk menjadi calon kepala desa, menetapkan dan mengumumkan calon kepala desa, melaksanakan kampanye, melakukan pemungutan suara, menetapkan calon kepala desa terpilih, serta melaporkannya kepada BPD.
- 5) Syarat calon pemilih; Selain calon kepala desa yang harus memenuhi syarat-syarat tertentu, para pemilih dalam Pilkades juga memiliki syarat untuk dapat diakui sebagai pemilih yang sah, yakni penduduk desa yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah.

Calon kepala desa terpilih yang nantinya dilantik menjadi Kepala desa merupakan orang yang berkedudukan sebagai kepala pemerintah di desa.

¹⁵⁹ Lihat Pasal 33 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Kedudukan kepala desa berada langsung di bawah Bupati dan ia bertanggung jawab kepada Bupati melalui camat. Fungsi dan tugas dari kepala desa adalah memimpin penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan desa.

a. Wewenang Kepala Desa :

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, kepala desa diberikan beberapa wewenang seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, seperti :

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- 2) Mengajukan rancangan Peraturan Desa;
- 3) Menetapkan peraturan desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama BPD;
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- 5) Membina kehidupan masyarakat desa;
- 6) Membina perekonomian desa;
- 7) Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;

- 8) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan serta dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai peraturan perundang-undangan;
- 9) Melaksanakan wewenang lain sesuai peraturan perundang-undangan.

b. Kewajiban pokok Kepala Desa:

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan pancasila, melaksanakan UUD tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
- 2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- 3) Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- 4) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari KKN (korupsi, Kolusi, dan Nepotisme);
- 5) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
- 6) Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- 7) Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik; Melaksanakan keuangan desa; dan mempertanggung jawabkan pengelolaan keuangan desa;
- 8) Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- 9) Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
- 10) Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;

- 11) Membina, mengayomi, serta melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
- 12) Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa;
- 13) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain kewajiban-kewajiban pokok di atas, Kepala Desa juga berkewajiban untuk:

- 1) Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati atau Walikota melalui camat sekali dalam satu tahun;
- 2) Memberikan Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD dalam musyawarah BPD setidaknya sekali dalam setahun;
- 3) Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat baik melalui selebaran maupun dapat diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa maupun media lainnya.

Peran besar yang diterima oleh desa dan ditanggung oleh Kepala Desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan.

Azas dalam Pilkades; Walaupun Pilkades tidak termasuk dalam rezim Pemilihan Umum, namun azas yang digunakan dalam Pilkades juga menggunakan azas yang sama dengan apa yang digunakan dalam Pemilu, yakni: bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁶⁰

Pemerintahan Desa secara yuridis (hukum positif, ius constitutum) terdiri atas Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, kedua institusi pemerintahan desa ini secara bersama-sama dalam melakukan tugas dan kewenangan dalam hal pembangunan desa. Undang-Undang Republik Indonesia No 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwasannya Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa yang padahari pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa sudah berumur tujuh belastahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berlaku saat ini, pemilihan kepala desa harus dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten dan kota dengan ditetapkannya Peraturan Daerah untuk mengatur kebijakan dalam hal pemilihan kepala desa. Secara teknis yuridis, kata “dengan” harus ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai pemilihan kepala desa harus dengan perda dan tidak dilimpahkan lagi ke bentuk peraturan lain. Berbeda dengan kata “berdasarkan” yang secara bebas pengaturannya dapat didelegasikan dengan peraturan lainnya. Akan tetapi dalam kenyataannya di beberapa daerah kabupaten dan sebagian kecil desa yang berada di kota tetap saja tidak mengatur

¹⁶⁰ Melalui Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, rezim Pemilihan Umum hanya dilakukan untuk pemilihan terhadap Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, serta DPRD. Karena pemerintah desa merupakan satuan pemerintahan daerah, maka Pilkades termasuk rezim Pemilihan kepala Daerah (Pilkada). Azas Pilkades tersebut terdapat dalam rumusan pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

secara tuntas pemilihan kepala desa di dalam peraturan desa, sehingga harus dijelaskan lagi dalam bentuk peraturan lainnya, misal Peraturan Bupati (Perbup). Kadang-kadang Perbupnya saling bertentangan dan semakin tidak jelas pengaturannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 belum dilaksanakan secara sepenuhnya dilapangan, dikarenakan belum adanya penyusunan peraturan desa yang baru, lalu Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 masih terbilang baru dan belum dipahami substansinya oleh Perangkat Desa pada saat itu. dan pada 31 Desember akhir 2014 Kementrian Dalam Negeri mengeluarkan peraturan no 111 tahun 2014 pedoman teknis peraturan di desa, jenis peraturan yang diatur di Permendagri 112 Tahun 2014 ini adalah tentang Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, Peraturan Kepala Desa.

3.2. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa

Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.¹⁶¹ Pemilihan kepala desa bertujuan untuk memilih calon kepala desa yang bersaing dalam pemilihan kepala desa untuk dapat memimpin desa. Pemilihan kepala desa dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa yang terdaftar dengan memilih langsung calon kepala desa yang dianggap oleh masyarakat mampu membawa aspirasi masyarakat dan pembangunan desanya.

¹⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*,..., h. 277

Pemilihan kepala desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa yang diatur dalam pasal 46 ayat 1 dan 2, yakni :

1. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.
2. Pemilihan kepala desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Menurut Dede Mariana Kepala Desa dipilih berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk desa warga Negara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 tahun atau telah/pernah kawin. Dalam rangka pemilihan Kepala Desa yang dimaksud dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia adalah sebagai berikut :

- 1). Asas Langsung berarti pemilih mempunyai hak suara langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.
- 2). Asas Umum berarti pada dasarnya semua penduduk desa WNI yang memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya telah berusia 17 tahun ataupun telah/pernah kawin berhak memilih dalam pemilihan Kepala Desa. Jadi, pemilihan bersifat umum berarti pemilihan yang berlaku menyeluruh bagi semua penduduk desa warga Negara Indonesia menurut persyaratan tertentu tersebut di atas.
- 3). Asas Bebas berarti pemilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk menetapkan pilihannya sendiri tanpa adanya pengaruh tekanan dari siapapun dan dengan apapun.

- 4). Asas Rahasia berarti pemilih dijamin oleh peraturan perundang-undangan bahwa suara yang diberikan dalam pemilihan tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan jalan apapun.¹⁶²

Substansi pelaksanaan Pilkadaes dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa selanjutnya diuraikan kembali melalui Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan kemudian dilakukan perubahan melalui Peraturan Pemerintah 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2014. Sebagaimana Peraturan Pemerintah pada umumnya, kedua Peraturan Pemerintah tersebut juga merupakan menjelaskan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pilkadaes yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berkaitan dengan proses pelaksanaan Pilkadaes, kedua Peraturan Pemerintah ini menguraikan tentang ketentuan dan batasan waktu/hari terhadap seluruh proses pelaksanaan Pilkadaes, mulai dari proses persiapan, pencalonan, pemungutan suara, hingga pada tahap akhir yakni proses penetapan.

Secara khusus mekanisme Pemilihan Kepala Desa berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa. Pada tanggal 5 September 2017 terjadi perubahan tersebut menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112

¹⁶² Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, PT Glora Aksara Pratama, 2011), h. 64.

Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa. Perubahan tersebut diantaranya sebagai berikut;

Ketentuan ayat (3) Pasal 4 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

- 1). Pemilihan kepala Desa secara bergelombang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan: a. pengelompokan waktu berakhirnya masa jabatan kepala Desa di wilayah kabupaten/kota; b. kemampuan keuangan daerah; dan/atau c. ketersediaan pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota yang memenuhi persyaratan sebagai penjabat kepala Desa.
- 2). Pemilihan kepala Desa secara bergelombang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun.
- 3). Ketentuan lebih lanjut mengenai Interval waktu pemilihan kepala Desa secara bergelombang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Bupati/Wali Kota.

Ketentuan Pasal 5 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Bupati/wali kota membentuk panitia pemilihan di kabupaten/kota yang ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota.
- (2) Tugas panitia pemilihan di kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. merencanakan, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten/kota;
- b. melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan kepala Desa terhadap panitia pemilihan kepala Desa tingkat Desa;
- c. menetapkan jumlah surat suara dan kotak suara;
- d. memfasilitasi pencetakan surat suara dan pembuatan kotak suara serta perlengkapan pemilihan lainnya;
- e. menyampaikan surat suara dan kotak suara dan perlengkapan pemilihan lainnya kepada panitia pemilihan;
- f. memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan kepala Desa tingkat kabupaten/kota;
- g. melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala Desa dan melaporkan serta membuat rekomendasi kepada bupati/wali kota; dan h. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan. (3) Tugas panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, huruf d dan huruf e pelaksanaannya dapat ditugaskan kepada Desa yang diatur dengan Peraturan Bupati/Wali Kota.

Pada tahun 2020 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa kembali mengalami perubahan menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Perubahan ini secara mendasar mengatur

Pemilihan Kepala Desa yang disesuaikan dengan kondisi darurat Pandemi Covid-19.

Melalui regulasi yang ada saat ini, maka jelas terlihat bahwa Pilkades selain merupakan wujud dari adanya otonomi desa, juga menunjukkan bahwa proses demokratisasi terjadi hingga dilapisan masyarakat desa. Selain itu, pengaturan tentang mekanisme pelaksanaan Pilkades ini semakin meneguhkan jaminan konstitusional terhadap hak-hak warga negara, khususnya tentang hak untuk dipilih dan memilih masyarakat di desa yang telah diatur dalam UUD 1945.

Dilihat dari konsep demokrasi dan penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh desa dalam bidang politik, maka salah satu wujud kehendak rakyat sebagai partisipasi masyarakat dalam bidang politik adalah keterlibatannya dalam Pilkades. Ruang partisipasi politik masyarakat di desa melalui Pilkades menunjukkan wujud persamaan hak politik (hak untuk dipilih dan memilih) telah tercapai bukan hanya dalam proses Pemilihan Umum dan Pemilihan kepala daerah, melainkan juga pada proses Pilkades.

Penyelenggaraan Pilkades saat ini dapat digolongkan menjadi upaya penting dalam menjaga nilai-nilai demokrasi dan prinsip otonomi. Dalam hal ini, menurut Janedjri M Gaffar demokrasi berdiri berdasarkan prinsip persamaan, yaitu bahwa setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan didalam pemerintahan, dalam hal ini rakyat diberi kekuasaan untuk turut serta menentukan pemerintahan yakni kewenangan yang dimiliki oleh penguasa berasal dari legitimasi rakyat. Pilkades termasuk proses demokrasi yang menghendaki rakyat

untuk benar-benar memilih pemimpin yang memiliki kemampuan untuk mengelola desa secara administratif maupun secara politik.

Kepala desa dipilih langsung melalui pemilihan kepala desa (pilkades) oleh penduduk desa setempat. Penyelenggaraan pemilihan kepala desa dilakukan oleh panitia pemilihan, dimana dibentuk oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan anggotanya terdiri atas unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Cara pemilihan kepala desa dapat bervariasi antara desa satu dengan lainnya. Pemilihan kepala desa dan masa jabatan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat.¹⁶³

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 31 menentukan bahwa pemilihan kepala desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota. Pemerintahan daerah kabupaten/kota menetapkan kebijaksanaan pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Kemudian di dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, ditentukan bahwa pemilihan Kepala Desa secara serentak dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala desa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa.¹⁶⁴

¹⁶³ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), h. 255.

¹⁶⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan, ...*, h. 222

Sebelum dilakukan pemilihan kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada kepala desa mengenai akan berakhirnya kepala desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan kepala desa, panitia pemilihan kepala desa bersifat mandiri dan tidak memihak. Panitia pemilihan kepala desa terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Cara Pemilihan Kepala Desa dapat bervariasi antara Desa satu dengan lainnya. Pemilihan kepala desa dan masa jabatan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat.¹⁶⁵

Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk Desa Warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Adapun persyaratan bagi calon kepala desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut:

- a. Warga negara Republik Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Unang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta

¹⁶⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_kepala_desa, diunduh pada 30 Maret 2024, pukul 18.56 WIB.

mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;

- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa;
- g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. Berbadan sehat;
- l. Tidak pernah sebagai kepala desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. Syarat lain yang diatur dalam perauran daerah.

Kepala desa yang akan mencalonkan diri kembali diberi cuti sejak di tetapkan sebagai calon sampai dengan selesainya pelaksanaan penetapan calon terpilih. Di dalam Pasal 43 Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 ditentukan, pegawai negeri sipil yang mencalonkan diri dalam pemilihan kepala desa harus mendapatkan izin tertulis dari pejabat Pembina kepegawaian. Dalam hal pegawai negeri sipil tersebut terpilih dan diangkat menjadi kepala desa, yang bersangkutan dibebaskan sementara dari jabatannya selama menjadi kepala desa tanpa kehilangan hak sebagai pegawai negeri sipil. Kepala desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil apabila berhenti sebagai kepala desa dikembalikan kepada instansi induknya. Kepala desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil apabila telah mencapai batas usia pension sebagai pegawai negeri sipil diberhentikan dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil dengan memperoleh hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan tentang pemberhentian kepala desa ditentukan dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa karena: a. Meninggal dunia; b. Permintaan sendiri; dan c. Diberhentikan. Kepala desa diberhentikan karena: a. Berakhir masa jabatannya; b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa; dan d. Melanggar larangan sebagai kepala desa. Pemberhentian kepala desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Mahkamah menilai pemilihan Kepala desa secara langsung oleh masyarakat desa dan pengangkatan perangkat desa tanpa mensyaratkan harus berdomisili di desa setempat bersesuai dengan semangat Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Beleid ini

menyebutkan “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa sudah seyogyanya pemilihan kepala desa dan perangkat desa tidak perlu dibatasi penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran. Bagi Mahkamah, alasan ini sejalan dengan rezim Pemerintahan Daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak memberikan batasan dan syarat terkait dengan domisili atau terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di daerah setempat.

Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati S.H. berpendapat sudah seyogyanya Pemilihan Kepala Desa dan perangkat Desa tidak perlu dibatasi dengan mensyaratkan calon kepala desa atau calon perangkat desa harus “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Hal tersebut sejalan dengan rezim pemerintahan daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak memberikan batasan dan syarat terkait dengan domisili atau terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di daerah setempat.¹⁶⁶

Gubernur Sulut Dr. Sinyo Harry Surandajang dalam seminar nasional “Problematika Implementasi Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa” Sinyo Harry Sarundajang bersama Gubernur Jawa Timur dipercayakan DPRD-RI

¹⁶⁶ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57bc2767ef821/syarat-domisili-calon-kepala-desa-melanggar-konstitusi>, diunduh pada 28 april 2024

menjadi pembicara mewakili gubernur se-Indonesia. Putra kebanggaan Sulut ini merekomendasikan, perlu ada aturan teknis yang memperjelas persyaratan calon kepala desa (kades) maupun perangkat desa. “harus juga memberi kewenangan desa dalam kaitan dengan pengaturan kawasan khusus, sehingga tidak kontraproduktif dengan kebijakan Pemerintahan Daerah”. Gubernur menyampaikan gambaran implementasi Undang-undang tersebut. Mantan Inspektur Jenderal Departemen Dalam Negeri dan Pj Gubernur Maluku dan Maluku Utara ini menceritakan pengalamannya. Bagaimana implikasi sistem pemerintahan desa ke depan. “dalam mengantisipasi dua arus besar yakni partisipatif populasi dan representatif elitis, maka birokrasi pemerintahan harus mampu menjadi penengah dengan sosok netral,” terang SHS. Mencegah implikasi-implikasi arah negatif, aturan harus diperjelas dan detail. “Aturan teknis harus mampu menciptakan syarat yang ketat dalam bentukan desa. Termasuk upaya konversi kelurahan menjadi desa dengan mempertimbangkan heterogenitas dan keunikan karakteristik daerah,” aturan teknis juga harus dapat memperjelas masa depan desa persiapan yang dinyatakan tak layak menjadi desa definitif.¹⁶⁷

Dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Desa juga mengenal sistem pengawasan. Esensi pengawasan dilakukan terhadap suatu tindakan atau proses yang akan dan sementara berlangsung, seperti penyelenggaraan Pilkades tidak dilakukan semata untuk mengontrol secara berlebihan hingga mencurigai pelaksanaannya dilaksanakan secara curang, namun untuk membentuk pihak

¹⁶⁷ <http://manadopostonline.com/m/berita/8696/syarat-calon-kades-Harus-Jelas>, diunduh pada 25 April 2024

penyelenggara dan tahapan penyelenggaraan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ada.

Mekanisme kontrol sebagai bagian dari proses pengawasan terhadap pelaksanaan Pilkada merupakan ikhtiar dari adanya asumsi bahwa seluruh tahapan pelaksanaan Pilkada tidak pernah lepas dari adanya tindakan kecurangan. Dalam hal ini, menurut Bagir Manan 'kontrol' sebagai fungsi sekaligus sebagai hak, sehingga menjadi fungsi kontrol dan hak kontrol.¹⁶⁸ Untuk itu, wewenang panitia pemilihan kabupaten/kota dalam hal pengawasan terhadap Pilkada dapat dimaknai sebagai pengawasan secara fungsional sekaligus secara struktural. Akan tetapi, adanya wewenang pengawasan yang dimiliki oleh panitia pemilihan kabupaten/kota justru menjadi masalah ketika wewenang tersebut dilihat sebagai kewenangan yang dilakukan secara subyektif semata, karena: *pertama*, pertanggung jawaban pengawasan bermuara pada Bupati/Walikota yang memiliki kepentingan politis tinggi; *kedua*, belum adanya prosedur yang baku dan menyeluruh terhadap. Dua alasan ini yang kemudian akan memunculkan subyektifitas panitia pemilihan kabupaten/kota dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Sebagai perbandingan, kewenangan menyelenggarakan sekaligus mengawasi seperti ini pernah terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2004. Melalui Undang-Undang nomor 23 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, KPU sebagai penyelenggara Pemilu memiliki fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu. Hal ini ditunjukkan dengan

¹⁶⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII, 2001, h. 20.

pembentukan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) oleh KPU. Akan tetapi, terjadi permasalahan kelembagaan dan fungsional antara KPU dan Panwaslu. Pokok persoalannya terletak pada tiga hal, yaitu:¹⁶⁹

1. Luas lingkup dan mekanisme pengawasan.
2. Ketegangan antara KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota dan PPK dengan Panwaslu yang sederajat.
3. Mekanisme legal penyelesaian masalah yang mengkaitkan peran kedua lembaga tidak jelas/kabur.

Catatan sejarah yang menunjukkan bahwa penumpukan kewenangan dalam proses Pemilu yang menggabungkan fungsi penyelenggaraan dan fungsi pengawasan pada satu lembaga tersebut adalah sulit untuk dilaksanakan secara bersamaan. Prinsip *free and fair election* yang menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan Pemilu menjadi sukar untuk diwujudkan. Hal ini tentu dapat menjadi contoh dalam pelaksanaan Pilkades saat ini. Adanya penyatuan fungsi pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan oleh panitia pemilihan kabupaten/kota agaknya semakin meyakinkan bahwa prinsip *free and fair election* juga menjadi problem tersendiri dalam penyelenggaraan Pilkades saat ini.

Memang saat ini dalam Permendagri 65/2017 tidak menyebutkan adanya lembaga lain yang dapat mengawasi pelaksanaan Pilkades, namun mengingat Pilkades merupakan bagian dari proses demokrasi di Indonesia yang berada di desa, maka selayaknya langkah ini dapat dipertimbangkan untuk dilaksanakan. Hal ini dapat diawali dengan kerjasama kelembagaan dalam bentuk *memorandum of*

¹⁶⁹ Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokrati", *Jurnal Hukum*, Nomor 3, Volume 15, Juli 2008, h. 405.

understanding (MOU) atau sejenis Surat Keputusan Bersama antara Menteri Dalam Negeri dan Ketua Bawaslu-RI.

Pada model pelaksanaan Pilkades ini, wewenang pengawasan dihilangkan dari kewenangan panitia Pilkades kabupaten/kota. Dalam hal ini, panitia Pilkades kabupaten/kota berfokus pada penyelenggaraan Pilkades yang dilakukan secara serentak. Sementara itu, kewenangan mengawasi dilakukan oleh pihak/unsur lain yang dibentuk oleh Bupati/Walikota. Untuk mencegah subyektifitas dari kepala daerah dalam menentukan pengawas Pilkades, proses pembentukannya harus dilakukan dengan mekanisme seleksi yang dilakukan oleh panel yang terdiri dari berbagai macam unsur. Selain itu, setiap orang yang akan menjadi pengawas Pilkades tidak terbatas hanya aparatur sipil negara (ASN) di daerah itu, melainkan terbuka untuk seluruh pihak, mulai dari tokoh pemuda, tokoh budaya, akademisi, dan profesi lain yang tidak memiliki afiliasi politik manapun.

Pilihan akan pemisahan kewenangan ini didasarkan pada rekam jejak pelaksanaan pengawasan Pilkades saat ini yang mekanisme pengawasannya tidak terlihat secara maksimal, karena diakibatkan panitia pemilihan kabupaten/kota lebih berfokus pada penyelenggaraan semata serta terbatasnya SDM panitia pemilihan tingkat kabupaten/kota yang sulit untuk menjangkau seluruh desa yang melakukan Pilkades. Langkah ini dapat dilakukan setelah adanya perubahan terhadap Permendagri 65/2017, dengan memasukkan ketentuan pembentukan pihak/unsur tersendiri yang akan berfokus melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pilkades.

Secara khusus tentang mekanisme pengawasan, Bawaslu kabupaten/kota membentuk pengawas tingkat desa pada desa yang menyelenggarakan Pilkades. Selain itu, wewenang pengawasan dilakukan sebagaimana mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu pada proses Pemilu dan Pilkada. Bahkan, dalam hal terjadinya sengketa Pilkades, rekomendasi dari Bawaslu tentang ada tidaknya kecurangan yang dilakukan, harus menjadi rujukan utama dari Bupati/Walikota dalam memutuskan sengketa Pilkades.

Hasil pemilihan Kepala Desa pun tidak luput akan sengketa. Mekanisme penyelesaian sengketa oleh Bupati/Walikota memang akan melahirkan asumsi netralitas kepala daerah, namun dalam hal ini penulis tidak sedari awal mengalihkan kewenangan menyelesaikan sengketa ke lembaga peradilan, karena beban lembaga peradilan memiliki banyak 'pekerjaan rumah' untuk menyelesaikan perkara yang ada. Adanya pengalihan sengketa tersebut justru akan semakin menambah beban lembaga peradilan dan akan memperpanjang tahapan Pilkades yang justru akan susah menemukan ujungnya. Oleh sebab itu, hal paling penting yang perlu diperbaiki adalah meningkatkan dan mendorong penyelesaian sengketa Pilkades oleh Bupati/Walikota dengan adanya rekomendasi dari Bawaslu. Dengan adanya rekomendasi tersebut akan mempersempit ruang subyektifitas dari Bupati/Walikota dalam menyelesaikan sengketa Pilkades, selain tentunya adanya mekanisme kontrol sosial dari masyarakat dan LSM yang juga mengawal pelaksanaan Pilkades.

Hadirnya Bawaslu kabupaten/kota dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya Pilkades, selain didorong untuk meneguhkan prinsip-prinsip demokrasi desa melalui keterlibatan Bawaslu dalam Pilkades, juga merujuk posisi Bawaslu

kabupaten/kota yang saat ini telah berubah bentuknya menjadi lembaga yang permanen melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 48/PUU-XVII/2019 tentang Permohonan Pegujian Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota atau biasa disebut UU Pilkada dan UU Pemilu. Terkait dengan komposisi keanggotaan pengawas Pilkades di desa menjadi pilihan dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, adanya model ketiga ini harus didahului dengan perubahan beberapa regulasi terkait, mulai dari UU Desa, UU Pilkada, serta Permendagri tentang Pilkades.

Dalam rangka mewujudkan pemilihan kepala desa yang berintegritas dan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi maka diperlukan perangkat pendukung untuk mewujudkan tujuan dimaksud. Perangkat yang dimaksudkan adalah lembaga pengawas pemilihan kepala desa yang mandiri tidak seperti yang diatur saat ini.¹⁷⁰ Adanya penumpukan kewenangan dalam pelaksanaan dan pengawasan Pilkades yang dilakukan secara bersamaan oleh panitia Pilkades kabupaten/kota seharusnya kedepan segera diperbaiki dan dilakukan perubahan regulasi terhadap ketentuan tersebut. Oleh sebab itu, ketiga model yang ditawarkan oleh penulis diatas merupakan ikhtiar yang mendukung terwujudnya demokrasi di desa melalui pelaksanaan Pilkades yang berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Pilihan terhadap salah satu model pengawasan sepenuhnya diberikan kepada pembentuk perundang-undangan dengan langkah awal melakukan perubahan Permendagri 65/2017.

¹⁷⁰ Sri Indriyani Umra, *Rekonstruksi Kewenangan Mengadili Sengketa Pemilihan Kepala Desa (Upaya Pembaharuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa)*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2019, h. 169.

3.3. Perbandingan Regulasi Persyaratan dan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Dengan Negara Lain

Pemilihan kepala daerah merupakan bagian integral dari proses demokratisasi di berbagai negara di seluruh dunia. Namun, regulasi yang mengatur pemilihan kepala daerah dapat bervariasi secara signifikan antara satu negara dengan negara lainnya, dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti sistem politik, budaya, sejarah, dan kebutuhan lokal. Pada bagian ini mengkaji menggali perbandingan antara regulasi pemilihan kepala daerah di Indonesia termasuk didalamnya pemilihan kepala desa dengan negara lain, dengan fokus pada prinsip-prinsip dasar, prosedur, dan tantangan yang dihadapi dalam konteks masing-masing.

Pemilihan kepala daerah, yang sering disebut sebagai pemilihan gubernur, bupati, atau walikota, merupakan salah satu tahapan penting dalam sistem demokratis di banyak negara. Proses ini memungkinkan warga untuk secara langsung memilih pemimpin mereka di tingkat lokal, yang bertanggung jawab atas administrasi dan pengembangan daerah mereka. Namun, cara pemilihan ini diatur dan dijalankan dapat bervariasi secara signifikan antara negara-negara yang berbeda.

Indonesia, sebagai salah satu negara dengan jumlah kepala daerah yang besar, memiliki regulasi yang khas dalam hal pemilihan kepala daerah. Namun, untuk memahami lebih lanjut tentang kompleksitas sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia, penting untuk membandingkannya dengan negara lain yang mungkin memiliki pendekatan yang berbeda. Dalam artikel ini, kami akan membandingkan

regulasi pemilihan kepala daerah di Indonesia dengan beberapa negara lain, mengidentifikasi persamaan, perbedaan, serta tantangan dan peluang yang mungkin dihadapi.

Sebelum membandingkan dengan negara lain, mari kita tinjau terlebih dahulu regulasi pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pemilihan kepala daerah di Indonesia diatur oleh undang-undang yang berlaku, terutama Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Prinsip-prinsip dasar yang dipegang teguh dalam regulasi ini meliputi:

1. Demokratis. Proses pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara langsung oleh rakyat, sesuai dengan prinsip dasar demokrasi.
2. Transparan. Seluruh proses pemilihan harus transparan dan terbuka untuk umum, dari tahap pendaftaran calon hingga penetapan hasil akhir.
3. Akuntabel. Pemilihan harus memastikan akuntabilitas dari seluruh pihak yang terlibat, termasuk penyelenggara pemilihan, calon, dan partai politik.

Prosedur pemilihan kepala daerah di Indonesia melibatkan beberapa tahap, termasuk:

1. Pendaftaran Calon: Calon yang ingin mengikuti pemilihan harus mendaftar ke badan penyelenggara pemilihan sesuai jadwal yang ditentukan.

2. Kampanye. Calon diberikan waktu untuk melakukan kampanye kepada pemilih potensial, baik melalui media massa maupun langsung di lapangan.
3. Pemungutan Suara. Pemilih memilih calon kepala daerah favorit mereka di tempat pemungutan suara pada hari pemilihan yang telah ditetapkan.
4. Penghitungan Suara. Setelah pemungutan suara selesai, suara dihitung dan hasilnya diumumkan oleh badan penyelenggara pemilihan.
5. Penetapan Hasil. Hasil akhir pemilihan, termasuk penetapan pemenang dan perolehan suara masing-masing calon, ditetapkan oleh badan penyelenggara pemilihan.

Meskipun regulasi pemilihan kepala daerah di Indonesia berusaha untuk memastikan proses pemilihan berjalan dengan adil dan transparan, ada beberapa tantangan yang dihadapi, termasuk:

1. Praktik Korupsi. Risiko korupsi dalam proses pemilihan, termasuk suap dan politik uang, tetap menjadi masalah serius yang perlu ditangani.
2. Ketidaksetaraan Akses. Tidak semua daerah memiliki akses yang sama terhadap sumber daya dan dukungan politik, yang dapat menyebabkan ketidaksetaraan dalam kompetisi pemilihan.
3. Kekerasan Politik. Beberapa daerah masih mengalami kekerasan politik, baik sebelum, selama, maupun setelah pemilihan, yang dapat mengganggu proses demokratis.

Penjelasan di atas selanjutnya dibandingkan antara regulasi pemilihan kepala daerah di Indonesia dengan beberapa negara lain, termasuk India, dan Jerman.

Di India, pemilihan kepala daerah, yang sering disebut sebagai pemilihan kepala pemerintah negara bagian (Chief Minister), diatur oleh Konstitusi India dan undang-undang yang berlaku. Beberapa prinsip dasar dalam regulasi pemilihan kepala daerah di India meliputi:

1. Sistem Parlementer. India menerapkan sistem parlementer dalam pemilihan kepala daerah, di mana kepala pemerintah negara bagian dipilih oleh anggota legislatif setelah pemilihan umum.
2. Keberagaman Politik. India memiliki lanskap politik yang sangat beragam, dengan partai-partai politik yang mewakili berbagai kelompok agama, etnis, dan kasta.
3. Kuota Pemilih. Untuk mempromosikan representasi yang adil, India menerapkan kuota pemilih untuk kelompok-kelompok yang terpinggirkan, seperti dalit dan perempuan.

Pemilihan kepala daerah di India adalah bagian penting dari sistem demokratis negara tersebut. Sebagai negara demokrasi terbesar di dunia, India memiliki sistem pemilihan yang kompleks dan beragam untuk memilih kepala pemerintah di tingkat negara bagian dan daerah. Dalam artikel ini, kami akan mengulas proses pemilihan kepala daerah di India, prinsip-prinsip yang

mendasarinya, serta tantangan dan peluang yang dihadapi dalam konteks politik yang dinamis.

Sejak kemerdekaannya pada tahun 1947, India telah menjalankan sistem demokratis yang kuat dengan pemilihan yang teratur dan berkala. Namun, sejarah pemilihan kepala daerah di India tidak dimulai segera setelah kemerdekaan. Sebelumnya, banyak kepala pemerintahan daerah atau negara bagian diangkat oleh pemerintah pusat atau raja-raja setempat. Namun, dengan perubahan konstitusi dan peningkatan kesadaran demokratis, pemilihan kepala daerah menjadi norma dalam sistem politik India.

Proses pemilihan kepala daerah di India dimulai dengan tahap persiapan yang meliputi pembentukan badan pemilihan, penetapan tanggal pemilihan, dan pengumuman aturan dan panduan yang berlaku. Calon-calon yang ingin berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerah harus mendaftar dengan badan pemilihan setempat dan memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan, termasuk syarat usia, kewarganegaraan, dan pendidikan.

Setelah pendaftaran, calon-calon tersebut diizinkan untuk memulai kampanye mereka. Kampanye politik di India seringkali sangat dinamis, melibatkan pertemuan umum, iklan media, dan diskusi publik. Pemilihan kepala daerah di India biasanya dilakukan melalui sistem pemungutan suara langsung, di mana pemilih memberikan suara mereka untuk calon pilihan mereka di tempat pemungutan suara yang ditentukan. Setelah pemungutan suara selesai, suara dihitung dan hasilnya diumumkan oleh badan pemilihan setempat. Pemenang kemudian ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak.

Secara umum, prinsip-prinsip pemilihan kepala daerah memiliki karakteristik yang serupa dengan pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Diantaranya prinsip demokrasi adalah pondasi utama dalam pemilihan kepala daerah di India. Pemilihan tersebut memberikan kesempatan kepada rakyat untuk secara langsung memilih pemimpin mereka dan berpartisipasi dalam proses politik. Prinsip transparan, proses pemilihan di India harus dilakukan dengan transparan dan terbuka untuk umum. Ini mencakup pengumuman aturan dan panduan, pemantauan pemilihan oleh badan independen, dan pengungkapan dana kampanye oleh calon-calon. Prinsip keterwakilan, pemilihan kepala daerah harus memastikan keterwakilan yang adil bagi semua kelompok masyarakat, termasuk minoritas etnis, agama, dan gender. Ini bisa dilakukan melalui kuota pemilih atau dukungan khusus untuk kandidat dari kelompok terpinggirkan.

Salah satu tantangan terbesar dalam pemilihan kepala daerah di India adalah korupsi. Praktek suap, politik uang, dan penyalahgunaan kekuasaan masih menjadi masalah serius yang mengancam integritas proses pemilihan. Tidak semua daerah di India memiliki akses yang sama terhadap sumber daya dan dukungan politik. Ketidaksetaraan ini bisa memengaruhi proses pemilihan, memungkinkan kandidat dengan dukungan yang lebih kuat untuk mendominasi persaingan. Beberapa daerah di India masih mengalami kekerasan politik selama proses pemilihan, baik dalam bentuk intimidasi, ancaman, atau tindakan kekerasan fisik. Ini dapat mengganggu proses demokratis dan mengancam keamanan pemilih.

Pemilihan kepala daerah di India adalah bagian penting dari sistem demokratis negara tersebut. Meskipun prosesnya seringkali kompleks dan beragam,

prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, dan keterwakilan tetap menjadi pijakan utama. Namun, tantangan seperti korupsi, ketidaksetaraan akses, dan kekerasan politik masih menjadi hambatan yang perlu diatasi dalam memastikan pemilihan kepala daerah yang adil dan transparan di India. India juga menghadapi tantangan yang unik dalam pemilihan kepala daerah, termasuk masalah korupsi, ketidaksetaraan akses, dan kekerasan politik, yang seringkali berkaitan dengan dinamika sosial dan politik yang kompleks.

Perbandingan selanjutnya pada Negara Jerman, pemilihan kepala daerah, yang sering disebut sebagai pemilihan kepala negara bagian (Ministerpräsident), diatur oleh undang-undang federal dan konstitusi negara bagian. Beberapa prinsip dasar dalam regulasi pemilihan kepala daerah di Jerman meliputi:

1. Sistem Proporsional. Jerman menerapkan sistem pemilihan proporsional dalam pemilihan kepala negara bagian, di mana kursi dalam parlemen negara bagian didistribusikan berdasarkan perolehan suara masing-masing partai.
2. Koalisi Pemerintahan. Karena sistem proporsional, koalisi pemerintahan seringkali dibentuk antara partai-partai politik yang memiliki representasi dalam parlemen negara bagian.
3. Partisipasi Warga. Jerman memiliki tingkat partisipasi pemilih yang tinggi dalam pemilihan, terutama karena sistem pemilihan yang proporsional dan budaya politik yang kuat.

Pemilihan kepala daerah di Jerman merupakan bagian penting dari sistem politik federal negara tersebut. Dalam konteks Jerman, pemilihan kepala daerah sering merujuk pada pemilihan kepala negara bagian (Ministerpräsident) yang bertanggung jawab atas pemerintahan di tingkat negara bagian. Artikel ini akan mengulas secara mendalam tentang regulasi pemilihan kepala daerah di Jerman, meliputi sistem pemilihan, prinsip-prinsip yang mendasarinya, serta tantangan yang dihadapi dalam proses pemilihan.

Sejak pendiriannya pada tahun 1949, Jerman telah menjalankan sistem politik federal dengan tingkat otonomi yang signifikan bagi negara bagian. Pemilihan kepala daerah menjadi bagian penting dari dinamika politik di Jerman, yang melibatkan partai-partai politik yang beragam dan berbagai kepentingan regional. Seiring dengan perkembangan politik dan konstitusi Jerman, regulasi pemilihan kepala daerah juga mengalami evolusi yang signifikan.

Pemilihan kepala daerah di Jerman umumnya dilakukan melalui sistem proporsional. Berbeda dengan sistem mayoritas sederhana yang umum digunakan dalam pemilihan di negara-negara lain, sistem proporsional di Jerman memungkinkan perwakilan yang lebih proporsional bagi partai-partai politik yang berpartisipasi dalam pemilihan.

Meskipun pemilihan kepala daerah dilakukan melalui sistem proporsional, cara kepala daerah dipilih dapat bervariasi antara satu negara bagian dengan negara bagian lainnya. Beberapa negara bagian mengadopsi sistem pemilihan langsung, di mana pemilih memilih kepala daerah langsung, sementara negara bagian lain

menggunakan sistem pemilihan tidak langsung, di mana kepala daerah dipilih oleh anggota parlemen negara bagian.

Dalam konteks sistem proporsional, pembentukan pemerintahan koalisi menjadi hal yang umum di Jerman. Kepala daerah yang terpilih seringkali berasal dari partai politik yang memimpin koalisi mayoritas di parlemen negara bagian. Ini memungkinkan untuk menciptakan stabilitas politik dan representasi yang luas bagi berbagai kepentingan politik di tingkat regional.

Prinsip demokrasi adalah pondasi utama dalam pemilihan kepala daerah di Jerman. Seperti dalam sistem politik Jerman secara keseluruhan, pemilihan kepala daerah memastikan partisipasi yang luas dari warga negara dalam proses politik dan pengambilan keputusan.

Regulasi pemilihan kepala daerah di Jerman menekankan pentingnya keterwakilan yang adil bagi semua partai politik dan kelompok masyarakat. Sistem proporsional memungkinkan partai-partai politik kecil atau regional untuk mendapatkan perwakilan yang proporsional dalam parlemen negara bagian.

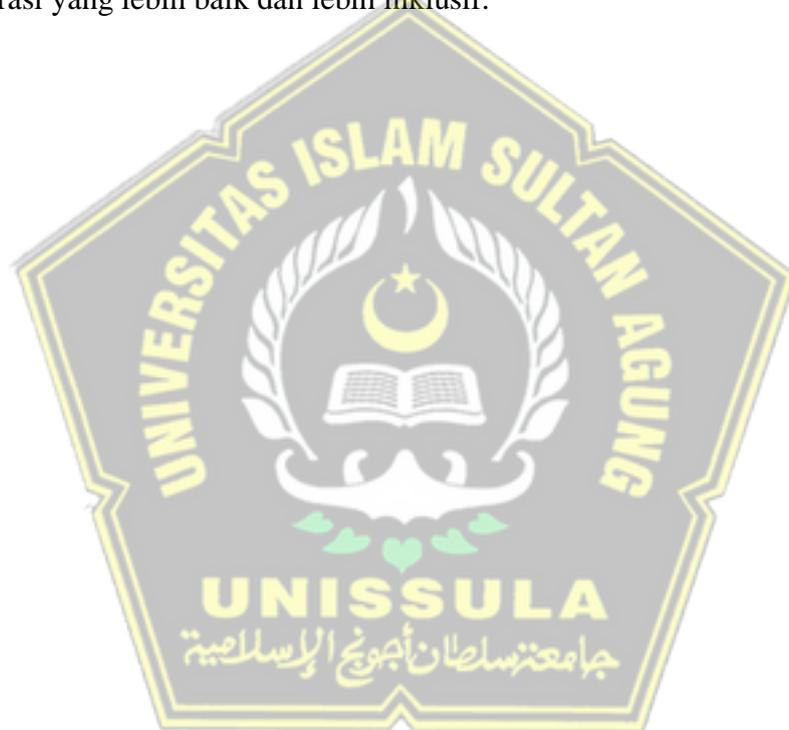
Selain itu, regulasi pemilihan kepala daerah di Jerman juga memperhatikan stabilitas pemerintahan di tingkat regional. Dengan mendorong pembentukan pemerintahan koalisi yang stabil, sistem pemilihan ini bertujuan untuk memastikan bahwa kepala daerah memiliki dukungan yang cukup untuk menjalankan pemerintahan secara efektif. Meskipun sistem pemilihan kepala daerah di Jerman telah dirancang untuk mempromosikan demokrasi dan keterwakilan yang adil, ada beberapa tantangan yang dihadapi dalam praktiknya.

Salah satu tantangan utama adalah fragmentasi politik yang ada di tingkat negara bagian. Dengan banyaknya partai politik yang berpartisipasi dalam pemilihan, pembentukan pemerintahan koalisi yang stabil bisa menjadi sulit dan memakan waktu. Meskipun sistem proporsional dapat memastikan perwakilan yang lebih adil bagi berbagai partai politik, keterwakilan dari daerah pedesaan atau daerah dengan populasi kecil sering kali terbatas. Hal ini dapat menyebabkan ketidakseimbangan dalam distribusi kekuasaan politik di tingkat regional. Jerman memiliki negara bagian yang beragam dalam hal budaya, bahasa, dan sejarah. Memastikan integrasi yang kuat antara negara bagian yang berbeda dalam kerangka politik federasi menjadi tantangan tersendiri bagi regulasi pemilihan kepala daerah.

Regulasi pemilihan kepala daerah di Jerman mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, keterwakilan, dan stabilitas pemerintahan. Dengan sistem pemilihan proporsional yang mengutamakan perwakilan yang adil bagi partai politik dan kepentingan regional, Jerman berhasil membangun sistem politik yang kuat di tingkat negara bagian. Meskipun demikian, tantangan seperti fragmentasi politik, keterbatasan keterwakilan, dan integrasi regional tetap menjadi fokus dalam upaya untuk memperbaiki sistem pemilihan kepala daerah di masa mendatang. Tantangan yang dihadapi dalam pemilihan kepala daerah di Jerman mungkin berbeda dengan yang dihadapi di Indonesia, tetapi termasuk masalah korupsi, ketidaksetaraan akses, dan kekerasan politik, meskipun dalam skala yang lebih kecil.

Pemilihan kepala daerah adalah bagian penting dari sistem demokratis di banyak negara di seluruh dunia. Meskipun setiap negara memiliki regulasi yang unik untuk mengatur pemilihan kepala daerah, prinsip-prinsip dasar demokratis,

transparansi, dan akuntabilitas sering menjadi fokus utama. Meskipun ada perbedaan dalam sistem pemilihan dan prosedur kampanye, tantangan yang dihadapi dalam pemilihan kepala daerah di berbagai negara seringkali mirip, termasuk masalah korupsi, ketidaksetaraan akses, dan kekerasan politik. Dengan memahami perbandingan ini, kita dapat belajar dari pengalaman negara lain dan terus memperbaiki sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia untuk mencapai demokrasi yang lebih baik dan lebih inklusif.



BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PERSYARATAN CALON KEPALA DESA

Dalam setiap proses pemilihan kepala desa regulasi yang mengatur syarat calon memiliki peran yang sangat penting. Regulasi tersebut ditujukan untuk memastikan bahwa calon yang bersaing adalah individu yang layak dan memenuhi kriteria tertentu untuk memimpin desa dengan baik. Namun seperti halnya dalam banyak peraturan dan prosedur, regulasi tersebut juga dapat memiliki kelemahan tertentu yang perlu dipertimbangkan. Salah satu kelemahan yang sering kali muncul dalam regulasi syarat calon kepala desa adalah kurangnya keseragaman atau ketidakjelasan dalam kriteria yang ditetapkan. Kondisi ini dapat memberikan ruang bagi interpretasi yang beragam dan dalam beberapa kasus penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berwenang. Misalnya ketika syarat kualifikasi tidak ditentukan secara jelas, ada risiko bahwa calon yang sebenarnya tidak memenuhi kriteria yang diperlukan dapat lolos dalam proses seleksi mengakibatkan kepemimpinan yang tidak efektif dan merugikan bagi desa.

Syarat yang ditetapkan terkadang dapat menjadi terlalu membatasi, sehingga menghambat partisipasi masyarakat dalam proses demokratis. Misalnya, jika syarat pendidikan atau status sosial ekonomi tertentu diperlukan untuk menjadi calon kepala desa. Hal ini dapat menghalangi akses bagi individu dari latar belakang yang kurang mampu atau kurang terdidik untuk bersaing dalam pemilihan, meskipun mereka memiliki potensi dan komitmen untuk memimpin dengan baik.

Tidak hanya itu, regulasi yang terlalu rumit atau membingungkan juga dapat menjadi hambatan bagi partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan. Jika persyaratan administratif atau prosedur yang diperlukan untuk mendaftar sebagai calon kepala desa terlalu rumit atau memakan waktu, ini dapat mengurangi minat dan keterlibatan dari individu yang sebenarnya memenuhi kriteria yang ditetapkan. Dalam menyusun atau merevisi regulasi syarat calon kepala desa, penting untuk memperhitungkan kelemahan-kelemahan potensial ini dan mencari solusi yang memastikan proses pemilihan kepala desa tetap adil, transparan, dan inklusif bagi seluruh masyarakat desa. Pada bagian ini akan dikaji berdasarkan tiga aspek meliputi struktur, substansi dan kultur

4.1. Kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berdasarkan Aspek Struktur

Pelaksanaan Pilkades di Indonesia pada dasarnya memiliki kedudukan secara tersirat dalam Pasal 18B Ayat (2) yakni, “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 dalam undang-undang”. Meskipun hanya disebut secara tersirat dalam ketentuan pasal di atas, Pilkades harus tetap mendapat pengakuan yang kuat dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. Mahkamah Konstitusi memberi tafsir terhadap Pasal 18B Ayat (2) tersebut dalam Putusan Nomor 010/PUU-1/2003 yaitu:¹⁷¹

¹⁷¹ Huda, Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, 29.

“...Ketentuan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 tidaklah dimaksudkan untuk dijadikan dasar pembagian wilayah negara melainkan merupakan penegasan bahwa negara berkewajiban untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang.”

Nampak pada penafsiran tersebut, Pasal 18B Ayat (2) memberi afirmasi bagi pelaksanaan kehidupan hak-hak masyarakat tradisional (masyarakat desa). Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga dapat ditemui pada Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015, MK berpandangan bahwa:¹⁷²

“Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disusun dengan semangat penerapan amanat UUD 1945, termasuk di dalamnya pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (7). [...] Dengan kontruksi menggabungkan fungsi *self-governing community dengan local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. [...] Di masa depan desa dan desa adat dapat melakukan perubahan wajah desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya”.

Pelaksanaan Pasal 18B Ayat (2) dalam konteks Pilkades memberi penegasan secara tersirat bahwa Pilkades merupakan wujud tata kelola pemerintahan desa untuk menjamin hak tradisional desa yang telah ada sebelum Indonesia berdiri. Menurut Van Vollenhoven bahwa pemerintahan republik desa telah ada sebelum Belanda masuk ke wilayah nusantara. Dalam tulisannya yang berjudul *Staatrecht Oversees*, Van Vollenhoven mengemukakan pada tahun 1596

¹⁷² Indonesia, Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015, 21.

ketika Belanda pertama kali memasuki kepulauan Indonesia, wilayah Indonesia bukanlah wilayah yang kosong tanpa pemerintahan. Pada saat itu sudah terdapat lembaga pengaturan dan kewibawaan melalui pemerintahan terhadap suku-suku, desa-desa yang berbentuk ketatanganan yang disebut sebagai masyarakat pribumi (*inheemsch geleven*).¹⁷³

Bahkan para pendiri bangsa seperti Soepomo menunjuk kepada negara yang strukturnya disesuaikan dengan sociale structuur yakni Republik Desa. Begitupula M. Yamin dalam pidatonya 11 Juli 1945 dihadapan BPUPKI, “pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa...”.¹⁷⁴

Hal ini menyiratkan bahwa pemerintahan desa telah eksis jauh sebelum adanya bentuk negara kesatuan Indonesia. Meski demikian, harus diakui bahwa perhatian para perumus amandemen UUD NKRI Tahun 1945 mengenai pelaksanaan Pilkades tidak mencuat dalam pembahasan amandemen, sebagaimana perhatian pada pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah. Namun menurut Mahfud MD bahwa sebagai olah pikir manusia pada zamannya, hukum dalam bentuk apapun termasuk dalam konstitusi atau undang-undang dasar mungkin terasa sulit mengikuti perkembangan zaman, apalagi konstitusi disusun berdasarkan resultante atau kesepakatan lembaga negara sesuai kehidupan sosial, politik, dan ekonomi pada saat dibuat.¹⁷⁵

¹⁷³ Proborini, “Reduksi Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Desa,” *Jurnal Yudisial* 11, no. 1 (2018): 118.

¹⁷⁴ Huda, 5.

¹⁷⁵ Moh. Mahfud MD dalam Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 131.

Berdasarkan uraian di atas, maka konstitusi yang ada perlu hidup dan merespon perkembangan berdasarkan konsep *the living constitution*. Teori dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal.¹⁷⁶ Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-undang dasar, sementara momen yang sama dunia berubah begitu cepat.¹⁷⁷ Marshal dan Brandeis berpandangan yang sama mengenai sifat konstitusi yang tidak dapat berlaku statis dalam merespon perubahan dan perkembangan masyarakat (*living constitution*).¹⁷⁸ *Living constitution* dapat digunakan untuk mendudukan penguatan terhadap pelaksanaan Pilkadaes dengan berdasar dalam Pasal 18B Ayat (2) di atas.

Konstitusi Indonesia hanya mengatur secara jelas mekanisme pemilu dan pemilihan kepala daerah. Namun penyelenggaraan Pilkadaes tidak disebut secara tersirat. Akan tetapi berdasarkan konsep *the living constitution* yang telah diuraikan di atas, Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus ditafsirkan hidup dan menjangkau perkembangan Pilkadaes saat ini, sehingga dapat dijadikan dasar konstitusi untuk mendudukan Pilkadaes sebagai salah satu rezim suksesti penggantian penguasa (pemilu) setara dengan rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Penyelenggaraan Pilkadaes tidak dapat dianggap sebagai rezim pemilihan

¹⁷⁶ Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), 55.

¹⁷⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi), (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 461.

¹⁷⁸ Mohammad Fajrul Falaakh, *Model Dan Pertumbuhan Konstitusi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), 81-83.

kepala daerah pada umumnya, karena pelaksanaan otonomi daerah melalui prinsip desentralisasi berbeda dengan pelaksanaan otonomi desa. Ni'matul Huda menegaskan bahwa otonomi desa harus menjadi inti dari konsep NKRI, dengan catatan bahwa otonomi desa bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi inspirasi adanya otonomi daerah yang khas dalam NKRI adalah otonomi desa. Lebih lanjut, menurutnya otonomi daerah bersifat pemberian dari negara, sedangkan otonomi desa adalah bersifat asli sebagai satu kesatuan masyarakat asli.¹⁷⁹

Adanya pembagian rezim pemilihan dalam konstitusi yakni rezim pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, rezim pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan rezim Pilkadaes diatur secara tersirat dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pada dasarnya ketiga ketentuan ini memiliki derajat yang sama sehingga pelaksanaan Pilkadaes dalam konteks pelaksanaan demokrasi di Indonesia harus diakui sebagai salah satu rezim pemilihan di Indonesia. Argumen ini sangat berdasar apabila melihat konsideran mengingat dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pilkadaes memasukkan Pasal 18B Ayat (2) sebagai landasan yuridis.

Teknis pelaksanaan tahapan Pilkadaes saat ini telah menyerupai rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Jika tahapan pemilu dan tahapan pemilihan kepala daerah dimulai dari tahapan penganggaran, pencalonan, sampai pada

¹⁷⁹ Huda, Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, 35

tahapan pengucapan sumpah dan janji calon terpilih, maka Pilkades pun memiliki tahapan yang hampir sama. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, tahapan pelaksanaan Pilkades meliputi persiapan, pencalonan, pemungutan suara dan penghitungan suara, dan penetapan. Bahkan beberapa Peraturan Daerah masing-masing kabupaten tentang Pelaksanaan Pilkades dapat ditemui adanya tahapan seperti kampanye, debat kandidat seperti yang terdapat pada rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Ketiga argumentasi di atas menjadi dasar untuk menetapkan Pilkades sebagai salah satu rezim pemilihan dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia layaknya rezim pemilu dan rezim pemilihan kepala daerah. Pengakuan Pilkades sebagai salah satu rezim pemilihan perlu dilakukan untuk menguatkan kedudukan Pilkades dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Sejauh ini telah dilakukan berbagai upaya penguatan pengaturan pelaksanaan Pilkades melalui proses constitutional review pada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan MK Nomor 128/PUU-XIII/2015 memutuskan bahwa Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Impilksi dari putusan tersebut, bahwa syarat calon kepala desa tidak wajib berdomisili di desa setempat. Begitupula dalam Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai,

“Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode”.

Implikasi dari putusan tersebut memberikan kejelasan terhadap masa periode bagi kepala desa yang akan mencalonkan kembali sebagai kepala desa. Upaya konstitusional dalam menata peraturan pelaksanaan Pilkadaes patut diapresiasi, namun penataan peraturan hukum Pilkadaes masih menyisakan permasalahan, sebab pelaksanaan Pilkadaes tidak diatur secara khusus melalui undang-undang khusus layaknya pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah. Saat ini dasar hukum pelaksanaan Pilkadaes diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten. Desain dasar hukum tersebut tidak mendudukan Pilkadaes setara dengan rezim pemilu dan pemilihan yang memiliki undang-undang tersendiri. Pengaturan Undang-Undang No. 6 Tahun

2014 tentang Desa tidak dimaksudkan secara khusus mengatur Pilkades, melainkan mengatur kedudukan Desa secara umum.

Hal di atas tentu menjadi sebuah anomali karena rezim pemilu diatur melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai amanat Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Begitupula rezim pemilihan kepala daerah diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang jo. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang, sebagai amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Namun pengaturan Pilkades dalam konteks hukum positif di Indonesia tidak diatur dalam undang-undang khusus. Maka dari itu diperlukan pengaturan khusus pelaksanaan Pilkades dalam produk undang-undang.

Selain sebagai dasar legitimasi yang kuat, pengaturan khusus undang-undang tentang Pilkades akan menjadikan penyelenggaraan Pilkades di Indonesia semakin berkualitas dan berintegritas, melalui norma khusus tindak pidana Pilkades dan proses penegakan hukum pelanggaran Pilkades yang saat ini sulit untuk ditegakkan. Hal ini perlu dilakukan sebagai upaya menciptakan Pilkades yang demokratis. Internasional IDEA (2002) memaparkan 15 (lima belas) aspek pemilu

demokratis, 2 (dua) diantaranya adalah penyusunan kerangka hukum dan kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.¹⁸⁰

Kelembagaan penyelenggara Pilkadaes baik lembaga teknis penyelenggara maupun lembaga pengawas direkrut secara ad hoc menjelang tahapan penyelenggaraan Pilkadaes oleh pemerintah daerah. Model kelembagaan ini dalam konsep lembaga penyelenggara pemilu menyerupai model pemerintahan yakni pemilu diselenggarakan dan dikelola oleh pemerintahan eksekutif melalui kementerian tertentu dan pemerintah daerah. Padahal idealnya sebuah lembaga penyelenggara pemilihan berbentuk model mandiri yakni pemilu diselenggarakan dan dikelola secara mandiri dan otonom oleh suatu kelembagaan tanpa adanya keterlibatan aktif dari pemerintahan eksekutif.¹⁸¹

Begitu pula konsepsi Lembaga Penyelenggara Pemilihan dalam Deklarasi 10 (sepuluh) negara di Ghana 1993 menyebutkan salah satu kriteria kelembagaan yaitu adanya lembaga yang permanen, imparsiial, dan memiliki kapasitas dalam menyelenggarakan pemilu secara berkala.¹⁸² Adanya penataan kelembagaan Pilkadaes yang ideal akan mampu menerjemahkan proses demokratisasi desa yang berkualitas. Menurut Didik Sukriono (2009) pada umumnya lembaga pemilihan lahir dari sistem demokrasi sampai sekarang tetap merupakan lembaga esensial dalam kehidupan ketatanegaraan baik negara dengan bentuk monarki parlementer maupun negara berbentuk republik. Menurutnya, lembaga pemilihan adalah sistem

¹⁸⁰ Titi Anggraini, *Penegakan Hukum Pemilu Dan Penyelesaian Masalah Hukum Pemilu* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019), 290.

¹⁸¹ Aditya Perdana, *Tata Kelola Pemilu Di Indonesia* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019), 110.

¹⁸² Menahan and Rizkiyansyah, *Kelembagaan Penyelenggara Pemilu*, 110.

norma dalam proses penyampaian hak demokrasi rakyat.¹⁸³ Maka dari itu penataan lembaga Pilkades merupakan hal esensial dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, sehingga diperlukan adanya restrukturisasi kelembagaan pemilihan kepala desa di masa mendatang.

Lembaga penyelenggara teknis Pilkades saat ini memiliki tingkatan dari kabupaten sampai pada Panitia Pemungutan Suara yang sifatnya ad hoc. Diantaranya, Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK), Pokja Kecamatan, Panitia Pemilihan Kepala Desa di tingkat desa (PPKD), Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Kedudukan struktur lembaga penyelenggara pemilihan kepala desa ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa dan dikonkretkan dalam Peraturan Daerah tentang Pemilihan Desa tiap-tiap daerah.

Model kelembagaan teknis Pilkades tersebut memiliki kelemahan: Pertama, proses rekrutmen penyelenggara ad hoc akan memaknai banyak anggaran daerah dibandingkan dengan menggunakan lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU) tingkat kabupaten yang telah permanen. Kedua, kualitas penyelenggara ad hoc yang belum diteruji dalam melaksanakan tahapan pemilihan dibandingkan dengan kemampuan teknis yang telah dimiliki oleh KPU Kabupaten dalam menyelenggarakan pemilu dan pemilihan. Ketiga, membutuhkan waktu yang relatif lama untuk membimtek penyelenggara ad hoc dibandingkan dengan KPU kabupaten yang telah memiliki pengetahuan teknis yang memadai.

¹⁸³ Didik Sukriono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia," Jurnal Konstitusi 2, no. 1 (2009): 16-17.

Kelemahan penyelenggara ad hoc Pilkades di atas dapat diatasi dengan melibatkan KPU kabupaten dalam menyelenggarakan Pilkades. Kedepannya untuk menghasilkan penyelenggara Pilkades yang berkualitas, KPU perlu dimasukkan sebagai lembaga teknis penyelenggara Pilkades. Hal ini dilakukan agar lembaga Pilkades memiliki sifat imparisial (di luar dari birokrasi pada umumnya) dan kredibel sehingga dapat menyelenggarakan Pilkades sesuai dengan prinsip-prinsip dalam pemilihan.

Tentu pelibatan KPU sebagai lembaga teknis penyelenggara Pilkades dilakukan setelah harmonisasi Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan undang-undang khusus tentang Pilkades yang nantinya akan ditetapkan, sebab dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kewenangan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota hanya terbatas pada penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan.²⁶ Atau dengan cara melakukan legislative review terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa utamanya dalam Bab V Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pada Bagian Ketiga Pemilihan Kepala Desa, setidaknya dilakukan revisi dengan menyisipkan klausa pasal bahwa, “penyelenggara pemilihan kepala desa dilaksanakan oleh KPU Kabupaten dan/atau lembaga lainnya sesuai dengan adat istiadat yang hidup di masyarakat desa”.¹⁸⁴

Serupa dengan lembaga penyelenggara teknis Pilkades, lembaga pengawas Pilkades direkrut secara ad hoc oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 5 Ayat

¹⁸⁴ Moh. Mahfud MD, “Rambu Pembatas Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi,” Jurnal Hukum 16, no. 4 (2009): 454.

(2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 65 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, tugas pengawasan pelaksanaan Pilkades dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan tingkat Kabupaten/Kota. Pasal 5 menyebutkan:

“(1) Bupati/wali kota membentuk panitia pemilihan di kabupaten/kota yang ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota. (2) Tugas panitia pemilihan di kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi: g. melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala Desa dan melaporkan serta membuat rekomendasi kepada bupati/wali kota”.

Jika diperhatikan secara seksama konstruksi norma dalam Permendagri di atas nampak absurd, sebab tugas pengawasan dilakukan oleh penyelenggara teknis Pilkades itu sendiri. Selain itu, pola pengawasan seperti ini akan berpotensi menimbulkan *conflict of interest* dan pengawasan akan tidak maksimal, sebab lembaga teknis penyelenggara disamping melakukan tugas pelaksanaan Pilkades juga bertugas sebagai pengawas (*double function*). Anomali lain terjadi pada penyelenggaraan tahapan Pilkades yakni minimnya pengawasan terhadap bentuk kecurangan yang dilakukan baik oleh calon kepala desa maupun tim kampanye. Minimnya pengawasan tersebut membuat organisasi non pemerintah turut andil mengawasi pelaksanaan Pilkades. Penelitian yang dilakukan oleh Syahfuddin, et al. (2020) mengungkapkan pelaksanaan Pilkades di desa Sidoarjo dan Kecamatan Sidoarjo melibatkan organisasi non pemerintah (Lembaga Seven Gab) dalam melakukan pengawasan Pilkades.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Muhammad Nawawi Syahfuddin, et.al, “Peran Non Government melalui Bidang Pemerintahan dalam Pengawasan sebelum dilaksanakan Pemilihan Kepala Desa,” Jurnal Litbang Kebijakan 14, no. 1 (2020): 73.

Banyak indikasi *money politic* oleh oknum calon kepala desa tanpa proses pengawasan dan penegakan hukum. Kendalanya terletak pada tidak adanya lembaga khusus yang diberikan kewenangan untuk mengawasi jalannya tahapan Pilkades. Kemampuan perangkat daerah melalui Satuan Polisi Pamong Praja untuk mengawasi Pilkades sebagai perangkat penegak Perda di daerah masih terbatas dan tidak berjalan maksimal.¹⁸⁶

Berdasarkan uraian di atas, maka diperlukan restrukturisasi lembaga pengawas Pilkades dengan melibatkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tingkat Kabupaten untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan Pilkades. Pelibatan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pilkades dilakukan setelah harmonisasi Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan undang-undang khusus tentang Pilkades yang nantinya akan ditetapkan. Sebab dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, kewenangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota hanya terbatas pencegahan dan pengawasan serta penyelesaian pelanggaran proses Pemilu dan Pemilihan.

Atau melakukan *legislative review* terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa utamanya dalam Bab V Penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada Bagian Ketiga Pemilihan Kepala Desa. Pada Bagian Ketiga Pemilihan Kepala Desa, setidaknya dilakukan perubahan oleh DPR dan pemerintah dengan menyisipkan klausa pasal bahwa, “penyelenggara Pengawasan

¹⁸⁶ Indonesia, Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, LN No. 244, TLN No. 5587, Pasal 255 Ayat (1).

pemilihan kepala desa dilaksanakan oleh Bawaslu Kabupaten pada daerah pelaksanaan pemilihan kepala desa”.

Mewujudkan tata kelola pemilu yang demokratis, ada dua hal mendasar dan penting diperhatikan yakni pemilu yang berintegritas dan aspek pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia. Pemilu jujur dan adil dapat tercapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu sekaligus melindungi penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari intimidasi, penyuapan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan memengaruhi hasil pemilu.¹⁸⁷

Fenomena kelemahan regulasi syarat calon kepala desa terkait kelembagaan ini tercermin pada kasus Pemilihan Kepala Desa Jetak Kecamatan Getasan Kabupaten Semarang tahun 2023.

“sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaa”¹⁸⁸

“tentu yang dilakukan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku”¹⁸⁹

“kami taat dengan ketentuan yang berlaku, sebab pedoman kami ya perundang-undangan yang jelas”¹⁹⁰

Ketiga narasumber memberikan pernyataan bahwa kelembagaan pemilihan kepala desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Struktur pemilihan kepala desa bervariasi tergantung pada negara dan sistem pemerintahan setempat. Secara umum

¹⁸⁷ Septa Eka Nugroho, “Kajian Yuridis Mekanisme Pencalonan Kepala Desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006,” *Jurnal Lentera Hukum* 1, no. 1 (2014): 28.

¹⁸⁸ Hasil wawancara dengan Yana (Kabag Hukum Pemda Kab Semarang)

¹⁸⁹ Hasil wawancara dengan Edu Sukarno (Kadispermades Pemda Kab Semarang)

¹⁹⁰ Hasil wawancara dengan Istikomah (Camat Kec Getasan Kab Semarang)

proses pemilihan kepala desa melibatkan beberapa tahap dan pihak yang terlibat.

Berikut adalah gambaran umum tentang struktur pemilihan kepala desa:

1. Penetapan Kriteria Calon

Pada tahap awal, pemerintah setempat atau badan pemerintahan yang relevan menetapkan kriteria yang harus dipenuhi oleh calon kepala desa. Kriteria ini mungkin meliputi persyaratan seperti usia, kewarganegaraan, keberadaan di desa tersebut, dan kepatutan moral.

2. Pendaftaran Calon

Calon kepala desa yang memenuhi syarat kemudian dapat mendaftar untuk mencalonkan diri dalam pemilihan. Mereka biasanya harus mengajukan berbagai dokumen dan formulir pendaftaran yang diperlukan.

3. Kampanye Pemilihan

Setelah calon terdaftar, mereka kemudian dapat memulai kampanye pemilihan untuk memperkenalkan diri mereka kepada penduduk desa dan menyampaikan platform mereka serta visi dan misi untuk masa jabatan yang akan datang.

4. Pemungutan Suara

Pada hari pemilihan, penduduk desa yang memenuhi syarat memiliki kesempatan untuk memberikan suara mereka kepada calon kepala desa yang mereka pilih. Proses pemungutan suara biasanya diawasi oleh panitia pemilihan dan petugas pemilihan yang ditunjuk.

5. Penghitungan Suara dan Pengumuman Hasil

Setelah pemungutan suara selesai, suara dihitung dan hasilnya diumumkan secara resmi. Calon dengan jumlah suara terbanyak akan terpilih sebagai kepala desa.

6. Pelantikan Kepala Desa Terpilih

Setelah hasil pemilihan diumumkan, kepala desa terpilih kemudian dilantik ke dalam jabatannya. Pelantikan ini biasanya dilakukan oleh otoritas setempat atau badan pemerintahan yang relevan.

7. Pelaksanaan Masa Jabatan

Kepala desa yang terpilih kemudian memulai masa jabatannya, di mana mereka bertanggung jawab atas administrasi dan pengelolaan desa serta mewakili kepentingan penduduk desa di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Proses pemilihan kepala desa dapat bervariasi dalam detailnya tergantung pada undang-undang dan peraturan setempat, serta tradisi dan praktik lokal. Namun pendapat yang lain memberikan pernyataan sebagai berikut;

“secara kuantitas struktur terlihat lengkap namun secara kualitas terus terang masih perlu banyak pembenahan hal ini ditunjukkan dengan pemilihan pantia yang tidak transparan karena proses penunjukkan langsung oleh kepala desa yang sedang menjabat saat itu”¹⁹¹

“terus terang waktu awal penunjukkan ada unsur keterpaksaan sehingga saya akui kinierja saya kurang professional”¹⁹²

¹⁹¹ Hasil wawancara dengan Ahmad Ari Syarifudin (Bacalon yang tereliminasi)

¹⁹² Hasil wawancara dengan Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Desa

Hasil wawancara tersebut memiliki kesamaan pendapat terkait struktural pelaksanaan pemilihan kepala desa. Pemilihan anggota struktural pelaksana pemilihan kepala desa dilakukan secara penunjukan langsung oleh Kepala Desa yang sedang menjabat. Sehingga asas transparansi dan netralitas patut dipertanyakan. Bahkan kondisi ini terbukti bahwa Panitia Pengawas menyampaikan unsur keterpaksaan dalam melaksanakan tugasnya. Yang berdampak kinerjanya menjadi kurang profesional.

Penelitian yang dilakukan oleh Adhi Putra Satria mengungkapkan permasalahan penyelesaian sengketa hasil Pilkades sangat bertentangan dengan trias politika karena sengketa hasil Pilkades yang diserahkan kepada Bupati telah merepresentasikan Bupati sebagai bagian dari lembaga yudikatif, padahal dalam praktik ketatanegaraan Bupati adalah bagian dari cabang eksekutif. Begitupula dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkades yang diserahkan kepada Bupati dinilai akan mengganggu netralitas Bupati dalam memutuskan perkara secara objektif.¹⁹³

Pemerintahan yang baik atau *good governance* adalah suatu konsep yang mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola yang efektif, efisien, transparan, partisipatif, akuntabel, dan berkeadilan. Dalam konteks pelaksanaan Pilkades di Indonesia, terdapat sejumlah kelemahan yang berpotensi melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Proses Pilkades seringkali tidak transparan, baik dalam hal penyelenggaraan maupun pengambilan keputusan. Informasi terkait dengan persyaratan calon,

¹⁹³ Adhi Putra Satria, "Analisis Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa di Indonesia," *Kosmik Hukum* 20, no. 1 (2020): 18-19.

tahapan pemilihan, dan mekanisme penghitungan suara seringkali tidak diumumkan secara terbuka kepada masyarakat. Hal ini dapat mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap integritas proses Pilkades. Asas partisipatif dalam pemerintahan yang baik menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Namun, dalam pelaksanaan Pilkades, keterlibatan dan partisipasi masyarakat seringkali terbatas atau bahkan tidak diprioritaskan. Hal ini dapat mengurangi legitimasi dan representativitas pemimpin yang terpilih.

Asas akuntabilitas mengharuskan pemerintah untuk bertanggung jawab atas kebijakan dan tindakan yang dilakukan. Namun, dalam konteks Pilkades, kurangnya mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kinerja kepala desa dan penyelenggara Pilkades dapat menyebabkan tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan. Asas keadilan menjadi prinsip penting dalam pemerintahan yang baik, yang mencakup perlakuan yang sama dan adil bagi semua warga negara. Namun, dalam praktiknya, Pilkades seringkali dipengaruhi oleh faktor-faktor politik, ekonomi, dan sosial yang dapat mengurangi tingkat keadilan dalam proses pemilihan kepala desa. Asas efisiensi dan efektivitas menuntut bahwa pemerintah harus mampu mengelola sumber daya secara efisien dan mencapai tujuan dengan cara yang efektif. Namun, dalam beberapa kasus, pelaksanaan Pilkades diwarnai oleh birokrasi yang lambat, kurangnya koordinasi antarinstansi, dan kurangnya alokasi sumber daya yang tepat, sehingga menghambat tercapainya tujuan pembangunan di tingkat desa.

4.2. Kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berdasarkan Aspek Substansi

Regulasi Syarat Calon Kepala Desa di Indonesia merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dan pada tahun 2024 undang-undang tersebut mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa. Pada bagian ini penulis konsisten pada fenomena yang akan dikaji lebih mendalam sesuai latar belakang penelitian, dimana fokus kajian pada pasal 33 baik pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa. Adapun perubahannya sebagai berikut;

Tabel 3
Perubahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menjadi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 33)

UU No 6 Tahun 2014	UU No 3 Tahun 2024
a. Warga Negara Republik Indonesia	a. Warga Negara Republik Indonesia
b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa	b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;	c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik

UU No 6 Tahun 2014	UU No 3 Tahun 2024
	Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat	d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat
e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar	e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar
f. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa	f. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa
g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran	
h. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara	g. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara
i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang	h. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang

UU No 6 Tahun 2014	UU No 3 Tahun 2024
j. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap	i. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
k. berbadan sehat	j. berbadan sehat
l. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan	k. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 2 (dua) kali masa jabatan;
m. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah	l. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota

Tabel di atas memberikan penjelasan mengenai Perubahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menjadi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa secara khusus pada pasal 33. Perubahan yang pertama pada huruf (g) Undang-undang No. 6 Tahun 2014 yang berbunyi “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran” telah dihapuskan pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, perubahan tersebut memberikan penjelasan bahwa saat ini calon kepala desa tidak harus terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.

Penjelasan mengenai persyaratan calon kepala desa di Indonesia yang tidak harus terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling

kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran mencakup beberapa aspek yang penting untuk dipahami sesuai dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam undang-undang ini, diatur mengenai syarat-syarat calon kepala desa. Dalam ketentuan menyebutkan bahwa ketentuan calon kepala desa harus terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat selama 1 (satu) tahun telah dihapuskan, namun aturan ini dapat bervariasi antar daerah berdasarkan peraturan daerah yang ada. Sebab dimungkinkan terdapat beberapa provinsi atau kabupaten/kota mungkin memiliki peraturan daerah yang lebih spesifik terkait syarat calon kepala desa, yang dapat memuat ketentuan mengenai tempat tinggal dan masa tinggal calon kepala desa.

Ketentuan ini memberikan fleksibilitas bagi calon kepala desa yang mungkin memiliki kualifikasi dan pengalaman yang baik, namun tidak berasal dari desa setempat. Hal ini dapat memungkinkan adanya pilihan yang lebih luas bagi masyarakat desa dalam memilih pemimpin yang dianggap memiliki kemampuan dan visi yang sesuai. Fokus utama dalam pemilihan kepala desa adalah menentukan pemimpin yang dapat memajukan desa dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Jika ada calon yang memenuhi kriteria tersebut, tidak ada alasan untuk menghambat partisipasinya hanya karena tidak terdaftar sebagai penduduk atau bertempat tinggal di desa setempat selama 1 (satu) tahun. Prinsipnya, pemilihan kepala desa haruslah berdasarkan pada kualifikasi, kapasitas, dan integritas calon, bukan sekadar dari faktor tempat tinggal atau status penduduk. Ini sejalan dengan semangat demokratisasi dan pemerintahan yang baik.

Ketentuan ini dapat membuka pintu bagi partisipasi yang lebih luas dari berbagai kalangan, termasuk mereka yang mungkin memiliki pengalaman atau latar belakang yang berbeda-beda. Dengan memperbolehkan calon kepala desa dari luar desa setempat, ada kesempatan untuk mendatangkan inovasi dan pengalaman baru yang dapat membawa perubahan positif bagi desa tersebut.

Meskipun persyaratan calon kepala desa di Indonesia tidak selalu mensyaratkan agar mereka terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran, namun kebijakan ini dapat berbeda-beda di setiap daerah tergantung pada regulasi yang ada. Penting untuk selalu memperhatikan undang-undang dan peraturan daerah yang berlaku dalam konteks pemilihan kepala desa.

Perubahan berikutnya pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu pada pasal 33 huruf (k). Dimana pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa pasal 33 huruf (l) menjelaskan bahwa calon kepala desa tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan dirubah menjadi calon kepala desa tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 2 (dua) kali masa jabatan pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 33 huruf (k).

Perubahannya lainnya di antara Pasal 34 dan Pasal 35 disisipkan I (satu) pasal,yakni Pasal 34A sehingga berbunyi sebagai berikut:

- 1). Calon Kepala Desa paling sedikit berjumlah 2 (dua) orang.

- 2). Dalam hal jumlah calon Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi dan hanya terdapat 1 (satu) calon Kepala Desa terdaftar, panitia pemilihan Kepala Desa memperpanjang masa pendaftaran calon Kepala Desa selama 15 (lima belas) hari.
 - 3). Dalam hal tidak bertambahnya calon Kepala Desa terdaftar setelah perpanjangan masa pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, panitia pemilihan Kepala Desa memperpanjang kembali masa pendaftaran selama 10 (sepuluh) hari berikutnya.
 - 4). Dalam hal perpanjangan kembali masa pendaftaran calon Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berakhir dan hanya terdapat 1 (satu) calon Kepala Desa terdaftar, panitia pemilihan Kepala Desa bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa menetapkan calon Kepala Desa terdaftar secara musyawarah untuk mufakat.
 - 5). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan 1 (satu) calon Kepala Desa diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- Perubahan selanjutnya pada pasal 39 yaitu

- 1). Kepala Desa memegang jabatan selama 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- 2). Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Menurut undang-undang tersebut, seorang calon kepala desa tidak diperbolehkan menjabat sebagai kepala desa selama tiga periode jabatan berturut-turut. Dalam perspektif prinsip demokrasi dan rotasi kepemimpinan, salah satu tujuan dari aturan ini adalah untuk mendorong rotasi kepemimpinan di tingkat desa. Dengan membatasi masa jabatan kepala desa menjadi dua periode berturut-turut, diharapkan akan ada kesempatan bagi individu lain yang berkualifikasi dan berpotensi untuk memimpin desa. Hal ini juga sejalan dengan prinsip demokrasi yang menekankan keberagaman dalam kepemimpinan.

Pembatasan masa jabatan juga dapat membantu mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan dan kepentingan pribadi di tangan seorang kepala desa. Dengan memungkinkan pergantian kepala desa setiap dua periode, risiko terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau praktik korupsi dapat dikurangi. Aturan ini juga memberikan kesempatan bagi kader-kader lokal untuk berkembang dan berpartisipasi dalam kepemimpinan desa. Dengan adanya batasan masa jabatan, generasi baru pemimpin dapat muncul dan berkontribusi dalam pembangunan desa secara berkelanjutan.

Pergantian kepala desa secara berkala juga dapat menghadirkan ide-ide baru, inovasi, dan pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Setiap kepala desa yang baru terpilih memiliki kesempatan untuk membawa visi dan program-program baru sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat desa. Namun demikian, meskipun ada aturan ini, penentuan kepala desa tetap dilakukan melalui pemilihan yang demokratis. Masyarakat desa memiliki hak untuk memilih

calon kepala desa yang dianggap paling sesuai dengan visi, misi, dan program-program yang mereka harapkan untuk masa depan desa mereka.

Pada fenomena pemilihan Kepala Desa Jetak Kecamatan Getasan Kabupaten Semarang tahun 2023, terkait regulasi syarat calon Kepala Desa terdapat beberapa hal yang secara praktis dapat dikategorikan sebagai wujud kelemahan.

“tentu ada regulasi yang mendasarinya, namun menurut saya perlu ada tinjauan ulang demi terwujudnya pembangunan desa yang lebih baik lagi, sehingga penting memilih kepala desa yang akuntabel dan mampu beradaptasi dengan baik terhadap perkembangan jaman”¹⁹⁴

“meski tidak terdampak langsung namun ada aturan yang seolah-olah mengarah pada keuntungan salah satu calon sehingga perlu aturan yang baku dan berkeadilan bagi siapapun”¹⁹⁵

Berdasarkan hasil wawancara di atas terdapat informasi mengenai syarat calon Kepala Desa. Dimana narasumber menyinggung aspek akuntabilitas dan kemampuan adaptasi sehingga peneliti melakukan analisis fenomena pada pendekatan aspek kemampuan dan pendidikan. Adapun narasumber berikutnya secara implisit menyampaikan informasi terkait peraturan yang dapat disalahgunakan untuk kepentingan salah satu calon saja, atau mengurangi kemungkinan kesempatan bagi warga lain untuk ikut berkontestasi pada pemilihan kepala desa.

Mengacu pada permasalahan di atas, selanjutnya penulis menyoroti pasal 33 huruf (d) baik pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 maupun Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu syarat calon Kepala Desa terkait

¹⁹⁴ Hasil wawancara dengan Siti Lestari Calon Kades (Pendidikan S1)

¹⁹⁵ Hasil wawancara dengan Kahono Calon Kades

pendidikan. Pada undang-undang tersebut menjelaskan bahwa syarat calon Kepala Desa memiliki pendidikan sekurangnya Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sederajat. Namun dasar pertimbangan persyaratan jenjang pendidikan, dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan syarat minimal pendidikan calon Kepala Desa adalah lulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dibanding dengan persyaratan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan huruf (b) “berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat” dan juga tertuang jenjang pendidikan Perangkat Desa yang minimal berpendidikan setara SMA (Sekolah Menengah Atas) sesuai pada pasal Permendagri No. 85 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa pasal 2 ayat 2 menjadi sebuah pertanyaan besar dan tidak relevan. Dimana standar pendidikan perangkat desa lebih tinggi dibanding dengan syarat pendidikan calon Kepala desa itu sendiri.

Pendidikan calon kepala desa adalah fondasi penting dalam mempersiapkan pemimpin yang berkualitas karena peran penting seorang Kepala Desa dalam mengemban tugas, wewenang dan kewajiban dimana poros pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, yang nantinya semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan yang ada. Melalui pendidikan yang baik, calon kepala desa dapat memperoleh pengetahuan, keterampilan, dan wawasan yang diperlukan untuk mengelola desa dengan efektif. Dengan pemahaman yang kuat tentang tata kelola pemerintahan, hukum,

pembangunan ekonomi, dan kebutuhan masyarakat, mereka dapat menjadi pemimpin yang berdaya saing dan responsif terhadap tantangan yang dihadapi desa mereka. Pendidikan juga membantu calon kepala desa memahami nilai-nilai etika dan moral yang diperlukan untuk memimpin dengan integritas dan keadilan. Oleh karena itu, investasi dalam pendidikan bagi calon kepala desa adalah langkah penting menuju pembangunan desa yang berkelanjutan dan inklusif.

Pendidikan memiliki peran krusial dalam menyiapkan calon kepala desa yang berkualitas. Sebagai pemimpin di tingkat desa, mereka bertanggung jawab atas banyak aspek kehidupan masyarakat lokal. Pendidikan yang baik membekali mereka dengan pengetahuan, keterampilan, dan pemahaman yang diperlukan untuk mengelola dan memimpin desa secara efektif. Pendidikan memberikan landasan pengetahuan yang penting, seorang calon kepala desa yang terdidik akan memahami prinsip-prinsip pemerintahan, hukum, ekonomi, dan sosial yang relevan dengan tugas dan tanggung jawab mereka. Mereka juga akan mampu menganalisis masalah-masalah kompleks yang dihadapi desa mereka dengan cara yang berbasis bukti dan solutif.

Selain itu, pendidikan membentuk keterampilan kepemimpinan yang diperlukan. Kepala desa yang terdidik akan memiliki kemampuan untuk memimpin dengan efektif, mengelola sumber daya secara bijaksana, dan berkomunikasi dengan baik dengan masyarakat serta pihak-pihak terkait lainnya. Mereka juga akan mampu merancang dan melaksanakan program-program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan desa dan menggerakkan partisipasi aktif warga dalam pembangunan tersebut.

Terakhir, pendidikan menciptakan kesadaran akan nilai-nilai moral dan etika yang penting bagi seorang pemimpin. Seorang calon kepala desa yang terdidik akan mampu menjalankan tugas-tugasnya dengan integritas, kejujuran, dan tanggung jawab. Mereka akan menjadi teladan bagi masyarakat dalam hal etika kerja, keadilan, dan pelayanan publik yang baik.

Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh Warga Indonesia. Pemerintah Pusat sejak tahun 2013 telah mengeluarkan program wajib belajar 12 (dua belas) tahun sebagaimana Pasal 31 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Dengan Calon Kepala Desa persyaratan pendidikannya paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat sangatlah tidak relevan karena program wajib belajar 9 tahun dari jenjang Sekolah Dasar (SD) hingga Sekolah Menengah Pertama (SMP) sudah tidak relevan lagi untuk kondisi saat ini terutama kebutuhan kualitas SDM Indonesia. Hal ini mempertimbangkan adanya kebutuhan pasar tenaga kerja yang mensyaratkan pendidikan minimal adalah setingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) apalagi Calon Kepala Desa adalah sumbu tonggak keberhasilan Desa itu sendiri apalagi adanya otonomi daerah.

Adapun dalam UUD 1945 pasal 31, ayat 1 yang berbunyi “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”, ayat 2 yang berbunyi “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.” Kewajiban menuntut ilmu telah diterangkan dalam al-Quran dan Hadits. Belajar merupakan sebuah kewajiban bagi setiap manusia, karena dengan belajar manusia bisa meningkatkan kemampuan dirinya. Dengan belajar, manusia juga dapat

mengetahui hal-hal yang sebelumnya tidak ia ketahui. Selanjutnya, kita khususnya sebagai umat muslim haruslah lebih memperhatikan lagi dalam hal belajar, karena di dalam agama Islam sudah dijelaskan keutamaan bagi para penuntut ilmu.

Di Indonesia, desa merupakan unit pemerintahan terkecil yang mempunyai peranan penting dalam pembangunan negara. Kepala desa, atau 'Kepala Desa', adalah pemimpin yang mengawasi pemerintahan dan pembangunan desa. Mengingat besarnya tanggung jawab posisi ini, calon kepala desa perlu mendapatkan pendidikan yang layak untuk membekali mereka dengan pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi yang diperlukan untuk memimpin masyarakat secara efektif.

Kepala desa bertanggung jawab mengelola pemerintahan desa, termasuk pelaksanaan kebijakan pemerintah, pemeliharaan fasilitas umum, dan penyelesaian perselisihan lokal. Mereka juga memainkan peran penting dalam mendorong pengembangan masyarakat melalui koordinasi dengan berbagai pemangku kepentingan, seperti lembaga pemerintah, organisasi non-pemerintah, dan mitra sektor swasta.

Mengingat beragamnya tanggung jawab kepala desa, penting bagi mereka untuk memiliki pengetahuan dan keterampilan yang luas. Mereka harus memahami hukum dan kebijakan setempat, memiliki pemahaman mendalam tentang kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dan mampu berkomunikasi secara efektif dengan berbagai pemangku kepentingan.

Pendidikan penting bagi calon kepala desa karena beberapa alasan. Pertama, memberikan mereka pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk

melaksanakan tugas mereka secara efektif. Misalnya, calon kepala desa yang berpendidikan tinggi akan memahami kerangka hukum yang mengatur pemerintahan desa, memahami prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, dan memiliki keterampilan kepemimpinan dan komunikasi yang kuat.

Kedua, pendidikan membantu memastikan bahwa calon kepala desa mempunyai bekal untuk mengatasi tantangan kompleks yang dihadapi komunitas mereka. Di Indonesia, banyak desa yang menghadapi permasalahan seperti kemiskinan, degradasi lingkungan, dan kesenjangan sosial. Calon kepala desa yang berpendidikan tinggi akan lebih siap mengembangkan dan menerapkan strategi untuk mengatasi tantangan-tantangan ini secara efektif.

Ketiga, pendidikan menumbuhkan budaya belajar dan perbaikan berkelanjutan di kalangan calon kepala desa. Dengan menempuh pendidikan tinggi atau mengikuti program pelatihan, calon kepala desa dapat mengikuti perkembangan terkini di bidangnya dan memperoleh keterampilan dan pengetahuan baru yang dapat bermanfaat bagi masyarakatnya.

Pendidikan calon kepala desa adalah fondasi penting dalam mempersiapkan pemimpin yang berkualitas. Melalui pendidikan yang baik, calon kepala desa dapat memperoleh pengetahuan, keterampilan, dan wawasan yang diperlukan untuk mengelola desa dengan efektif. Dengan pemahaman yang kuat tentang tata kelola pemerintahan, hukum, pembangunan ekonomi, dan kebutuhan masyarakat, mereka dapat menjadi pemimpin yang berdaya saing dan responsif terhadap tantangan yang dihadapi desa mereka. Pendidikan juga membantu calon kepala desa memahami nilai-nilai etika dan moral yang diperlukan untuk memimpin dengan integritas dan

keadilan. Oleh karena itu, investasi dalam pendidikan bagi calon kepala desa adalah langkah penting menuju pembangunan desa yang berkelanjutan dan inklusif.

Kesimpulannya, pendidikan merupakan hal yang sangat penting bagi calon kepala desa di Indonesia. Calon kepala desa yang berpendidikan tinggi akan lebih siap untuk menjalankan tugasnya secara efektif, mengatasi tantangan kompleks yang dihadapi masyarakatnya, dan menumbuhkan budaya pembelajaran dan perbaikan yang berkelanjutan. Pemerintah Indonesia dan organisasi masyarakat sipil harus bekerja sama untuk mendorong peluang pendidikan dan pelatihan bagi calon kepala desa, memastikan bahwa mereka memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk memimpin masyarakat secara efektif. Dengan berinvestasi pada pendidikan calon kepala desa, Indonesia dapat memperkuat tata kelola di tingkat desa dan mendorong pembangunan berkelanjutan di tingkat akar rumput.

Secara keseluruhan, pendidikan memainkan peran yang sangat penting dalam membentuk calon kepala desa yang kompeten, berintegritas, dan bertanggung jawab. Dengan pendidikan yang memadai, para pemimpin desa dapat mengarahkan pembangunan desa mereka menuju ke arah yang lebih baik, memberikan dampak positif bagi masyarakat, dan menciptakan masa depan yang lebih cerah untuk semua warga desa.

Kelemahan regulasi pemilihan kepala desa berikutnya terkait Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 33 huruf m yang menyatakan bahwa syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah. Hal ini tentu berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun

demikian dalam pelaksanaan Pilkades, kewenangan daerah ini memungkinkan munculnya peluang praktik kesewenangan daerah.

Aspek selanjutnya terkait kewenangan daerah dalam menyusun peraturan pendukung terkait pemilihan kepala desa. Pada pasal 33 huruf l UU No, 3 tahun 2024 tentang Perubahan kedua atas UU No 6 tahun Tentang desa menjelaskan bahwa “syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah”. Pada bagian ini Daerah memiliki kewenangan dalam penyusunan syarat-syarat calon Kepala Desa secara terperinci. Namun kondisi demikian memunculkan potensi penyelewengan kewenangan daerah.

Sebagai bukti empiris kelemahan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa tersaji dalam studi kasus adanya sengketa Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Semarang atas penolakan Bakal Calon dan Para Calon Kepala Desa tidak terpilih terhadap Hasil Pemilihan Kepala Desa Jetak Tahun 2022 dikarenakan :

1. Bahwa yang mana salah satu bakal calon Kepala Desa dirugikan karena adanya dasar atas syarat tambahan yang muncul dengan berdasar Undang-undang no. 6 tahun 2014 tentang desa pasal 33 huruf (m) melahirkan Peraturan bupati Semarang Nomor 42 tahun 2022 tentang teknis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Namun dalam waktu singkat diubah menjadi Peraturan bupati Nomor 48 tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Semarang Nomor 42 Tahun 2022 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa tanpa adanya sosialisasi. Yang dimana konteks utama pada perubahan Peraturan Bupati ini yang terkesan semena-mena atas kepentingan politik terjadi pada halaman lampiran yang dimana

merupakan tabel bantu penilaian seleksi tambahan pilkades serentak, yang meliputi berbagai kriteria, prosentase bobot nilai dan nilai. Bahwa terhadap hasil seleksi tambahan yang ditetapkan oleh pihak ketiga yaitu Universitas terpilih sebagai panitia seleksi yang telah menggunakan indikator penilaian yang sangat merugikan dan melakukan diskriminatif terhadap bakal calon kepala desa yaitu pada tabel indikator penilaian kolom ke-6, universitas yang dimaksud menggunakan indikator sebagai bahan penilaian berupa Nilai Pengalaman Bekerja di Lembaga Pemerintahan dengan bobot 20% (dua puluh persen), yang mana hal tersebut merupakan bentuk diskriminatif terhadap bakal calon ataupun calon kepala desa tidak terpilih, karena dengan indikator penilaian yang demikian peluang untuk dapat ditetapkan sebagai calon yang kemudian dapat dipilih oleh masyarakat Desa Jetak dalam kontes Demokrasi pada Pemilihan Kepala Desa Jetak Kabupaten Semarang tahun 2022 dibatasi dan sangat kecil peluangnya dibandingkan Bakal Calon Kepala Desa yang lain, oleh sebab itu penentuan indikator yang demikian bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB);

2. Bahwa Peraturan Bupati yang disinyalir adanya keterpihakan ke salah satu calon kepala desa. Salah satu calon tersebut merupakan istri dari Kepala Desa yang menjabat saat ini dan juga berpendidikan SMP dengan persamaan kejar paket dengan tidak cakap dalam penggunaan komputer dan sudah menjadi rahasia umum bahwa Kepala Desa beserta istrinya yang notabene Kepala

Desa terpilih adalah kader/anggota salah satu partai politik yang dimana pimpinan wilayah partainya menjabat sebagai seorang Bupati.

3. Bahwa selain lahirnya perubahan Peraturan Bupati tersebut yang terkesan keberpihakan kepada Calon Kepala Desa Nomor Urut 3 saat ini sebagai Kepala Desa Terpilih dan dalam proses kampanye telah melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut :

- Pasal 30 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa, yang menyatakan : “(2) Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan :
 - a. Kepala Desa;
 - b. Perangkat Desa; dan
 - c. Anggota Badan Permusyawaratan Desa”.
- Pasal 34 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Desa, yang menyatakan : “(2) *Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan :*
 - a. *Kepala Desa;*
 - b. *Perangkat Desa; dan*
 - c. *Anggota BPD”.*
- Pasal 35 ayat (2) Peraturan Bupati Semarang Nomor 42 Tahun 2022 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa, yang

menyatakan : “(2) Pelaksana Kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan :

- a. Aparatur Sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- b. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Panitia Pilkades;
- d. Kepala Desa;
- e. Perangkat Desa;
- f. Anggota BPD; dan
- g. Pengurus BUMDesa”;

Dimana dalam pelaksanaan kampanye, Calon Kepala Desa Nomor Urut 3 saat ini sebagai Kepala Desa Terpilih telah mengikutsertakan Kepala Desa yang merupakan suami sahnya dan Perangkat Desa, sehingga telah mempengaruhi objektivitas warga Desa Jetak Kabupaten Semarang, dengan demikian Calon Kepala Desa Nomor Urut 3 telah melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan;

Kondisi ini telah mencerminkan adanya regulasi yang dapat melemahkan proses demokrasi dalam pemilihan Kepala Desa. Pemilihan Kepala Desa adalah salah satu proses demokratisasi yang penting dalam tatanan pemerintahan desa di Indonesia. Namun, dalam beberapa kasus, fenomena penyelenggaraan kewenangan daerah terkait pemilihan kepala desa menimbulkan berbagai permasalahan yang perlu diperhatikan secara mendalam. Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) merupakan

salah satu aspek penting dalam otonomi daerah di Indonesia. Setiap desa memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala desa secara mandiri sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Namun, dalam praktiknya, proses Pilkades sering kali dipengaruhi oleh berbagai faktor politik, ekonomi, dan sosial.

4.3. Kelemahan Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berdasarkan Aspek Kultural

Pilkades atau Pemilihan Kepala Desa merupakan salah satu bentuk pesta demokrasi di tingkat desa yang memiliki peran penting dalam menjalankan pemerintahan di tingkat lokal di Indonesia. Namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai kesewenangan yang terjadi di tingkat daerah yang dapat mempengaruhi integritas dan keadilan dalam proses pemilihan tersebut. Pilkades sebagai salah satu mekanisme demokrasi di tingkat desa di Indonesia seharusnya menjadi ajang untuk menunjukkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan partisipasi dalam pengambilan keputusan. Namun, dalam kenyataannya, proses Pilkades seringkali dipengaruhi oleh berbagai kesewenangan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan tertentu.

Beberapa kasus menunjukkan bahwa aparat desa atau oknum birokrat yang seharusnya bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pilkades menggunakan kekuasaannya untuk memanipulasi proses pemilihan demi kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Hal ini dapat meliputi penolakan calon yang memenuhi syarat, manipulasi data pemilih, atau bahkan intervensi langsung dalam proses pencalonan atau pemungutan suara.

1. Intervensi politik dari pihak-pihak tertentu yang ingin menguasai kekuasaan di tingkat desa.

Pilkades sering menjadi ajang pertarungan kepentingan politik lokal, baik dari partai politik maupun dari kelompok-kelompok kepentingan tertentu di tingkat desa. Intervensi politik dalam Pilkades dapat berupa dukungan finansial atau logistik yang besar dari pihak tertentu kepada calon kepala desa yang dianggap dapat memenuhi kepentingan mereka, sehingga menciptakan ketidaksetaraan dalam persaingan politik.

2. Praktik *money politics* yang merugikan proses demokrasi di tingkat desa.

Money politics atau politik uang seringkali menjadi praktik umum dalam Pilkades di Indonesia. Calon kepala desa atau tim suksesnya menggunakan uang untuk memengaruhi pemilih, baik melalui pembelian suara langsung maupun melalui pemberian imbalan atau hadiah kepada pemilih. Praktik ini tidak hanya merugikan integritas proses pemilihan, tetapi juga memiskinkan substansi demokrasi dan mengorbankan kepentingan masyarakat.

Kesewenangan dalam penyelenggaraan Pilkades seperti yang dijelaskan di atas dapat mengancam integritas dan keadilan dalam proses demokrasi di tingkat desa. Hal ini memerlukan tindakan preventif dan penegakan hukum yang tegas agar proses Pilkades dapat berlangsung secara adil, transparan, dan akuntabel.

Kesewenangan yang terjadi dalam proses Pilkades di Indonesia tidak hanya mengganggu integritas dan keadilan dalam penyelenggaraan pesta demokrasi di tingkat desa, tetapi juga memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap berbagai

aspek, baik dari segi politik, sosial, maupun ekonomi. Diantara dampak-dampak tersebut adalah:

1. Melemahkan Integritas Proses Demokrasi: Kesewenangan seperti penyalahgunaan wewenang, intervensi politik, dan praktik money politics merusak integritas dan esensi demokrasi dalam proses Pilkadaes. Proses demokrasi yang seharusnya menjadi wahana untuk partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan menjadi tercemar oleh kepentingan-kepentingan kelompok tertentu, sehingga menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi demokrasi.
2. Menciptakan Ketidakpercayaan Masyarakat: Praktik kesewenangan dalam Pilkadaes menciptakan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa dan proses pengambilan keputusan di tingkat lokal. Ketidakpercayaan ini dapat berdampak negatif pada stabilitas sosial dan politik di tingkat desa, serta memperlebar kesenjangan antara pemerintah dan rakyat.
3. Menghambat Pembangunan dan Kesejahteraan Masyarakat: Proses Pilkadaes yang terkontaminasi oleh kesewenangan dapat menghambat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa. Kepala desa yang tidak dipilih secara adil dan transparan cenderung kurang efektif dalam mengelola dan mengalokasikan sumber daya secara tepat untuk pembangunan desa. Selain itu, ketidakstabilan politik yang disebabkan oleh praktik kesewenangan dapat mengganggu pelaksanaan program-program pembangunan yang telah direncanakan.

Dengan demikian, dampak kesewenangan dalam proses Pilkades tidak hanya terbatas pada aspek politik, tetapi juga merambah ke aspek sosial dan ekonomi, yang pada akhirnya dapat menghambat proses pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa secara keseluruhan. Oleh karena itu, penanggulangan kesewenangan dalam Pilkades menjadi sangat penting untuk menjaga integritas dan keberlangsungan demokrasi di tingkat desa.

Kritik selanjutnya atas kelemahan regulasi pemilihan kepala desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dan pada tahun 2024 undang-undang tersebut mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa terkait fenomena netralitas Kepala Desa. Dalam pasal 33 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa tidak terdapat persyaratan yang menjelaskan mengenai netralitas Calon Kepala Desa. Hal ini menunjukkan kekosongan regulasi hukum tentang hal tersebut.

Tidak adanya kepastian hukum terkait netralitas Calon Kepala Desa akan menjadi potensi celah malpraktik kewenangan dan kekuasaan terkait dengan netralitasnya. Apabila seorang Calon Kepala Desa yang mengikuti kontestasi Pemilihan Kepala Desa kemudian terpilih menjadi Kepala Desa dituntut untuk melaksanakan pedoman netralitas. Secara teknis, kepala desa bukanlah pejabat politik dalam arti konvensional seperti anggota parlemen atau pejabat pemerintahan

di tingkat nasional. Mereka lebih berperan sebagai pemimpin lokal yang bertanggung jawab atas administrasi dan pembangunan di tingkat desa.

Walaupun demikian, pemilihan kepala desa masih melibatkan proses politik dalam arti bahwa calon-calon tersebut biasanya membangun basis dukungan dan melakukan kampanye untuk memperoleh suara dari penduduk desa. Meskipun kepala desa tidak terafiliasi dengan partai politik secara langsung, tetapi terkadang ada dinamika politik lokal yang memengaruhi proses pemilihan.

Pada akhirnya, peran seorang kepala desa lebih fokus pada pelayanan kepada masyarakat dan penyelesaian berbagai masalah yang ada di tingkat desa, seperti pembangunan infrastruktur, pengelolaan sumber daya alam, dan penyelenggaraan pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Mereka bertanggung jawab untuk menjalankan pemerintahan desa sesuai dengan aturan yang berlaku dan kebutuhan serta aspirasi masyarakat setempat.

Kementerian Dalam Negeri merilis data tahun 2020 dari 27 provinsi, terdapat 19 kabupaten yang melakukan Pilkades dengan jumlah 1.464 desa. Sementara itu, pada tahun 2021 terdapat 5.996 desa di 86 kabupaten dan kota.¹⁹⁶ Namun pada realitanya, pemilihan kepala desa masih menyisakan berbagai polemik. Pelaksanaan Pilkades masih kerap kali ditemukan pelanggaran baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana.¹⁹⁷ Misalnya di Kabupaten Bandung Barat, bakal calon kepala desa meminta klarifikasi panitia pemilihan atas

¹⁹⁶ Sania Mashabi, "Kemendagri Diminta Jelaskan Ke Publik Pertimbangan Tunda Pilkades 2020," diakses 24 April 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/13/18010841/kemendagridiminta-jelaskan-ke-publik-pertimbangan-tunda-pilkades-2020?page=all>.

¹⁹⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Prenadamedia, 2018), 237.

kecurangan berupa diskriminasi terhadap hasil seleksi nilai yang menggugurkan bakal calon kepala desa.¹⁹⁸ Kasus serupa juga terjadi di Kabupaten Sumenep, bakal calon kepala desa mengalami diskriminasi berupa isu oleh sekelompok orang di dalam pemberitaan bahwa salah satu persyaratan sebagai bakal calon kepala desa 2021 yaitu surat keterangan kesehatan diduga palsu yang mengalami bakal calon gugur pada tahap pendaftaran. Selain itu, pelanggaran pidana juga masih menjadi momok dalam pemilihan kepala desa, seperti praktik money politic dan kekerasan para pendukung pada tahapan penetapan kepala desa. Begitupula dengan permasalahan administrasi seperti syarat pencalonan kepala desa yang masih sering menghambat calon kepala desa.¹⁹⁹ Seperti kasus saat pencalonan Kepala desa gagal maju dalam pilkades karena terkendala persyaratan ijazahnya, yakni calon merupakan anak seorang pengurus organisasi terlarang.²⁰⁰

Dalam setiap proses pemilihan umum, netralitas adalah prinsip yang sangat penting untuk dipegang teguh, terutama ketika kita berbicara tentang kepala desa. Sebagai pemimpin di tingkat lokal, kepala desa memiliki peran yang sangat penting dalam memastikan proses pemilihan berlangsung secara adil dan transparan. Netralitas mereka adalah kunci untuk menjaga integritas proses demokratis serta memastikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan di tingkat desa. Kepala desa harus mempertahankan netralitasnya selama proses pemilihan umum,

¹⁹⁸ Hilman R and Sri L, "Di Duga Diskriminasi Terhadap Bakal Calon Kepala Desa Ciptagumati Kab. diakses 25 April 2021 <https://tribuntipikor.com/2021/11/10/di-duga-diskriminasi-terhadap-bakalcalon-kepala-desa-ciptagumati-kab-bandung-barat/>.

¹⁹⁹ Syahrul Machmud, "Tindakan Preventif dan Represif Non-Yustisial Penegakan Hukum Administrasi oleh Eksekutif," *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara* 7, no. 2 (2017): 67.

²⁰⁰ Septa Eka Nugroho, "Kajian Yuridis Mekanisme Pencalonan Kepala Desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2006," *Jurnal Lentera Hukum* 1, no. 1 (2014): 28.

dampak dari kehadiran mereka yang netral, dan bagaimana mereka dapat memainkan peran yang konstruktif dalam menjaga integritas pemilihan.

Regulasinya diatur dalam Pasal 280, 282, dan 490 UU No 7/2017 tentang Pemilu. Pelanggar bisa dipidana, baik penjara maupun denda. Adapun dalam Pasal 280 ayat (2), disebutkan bahwa perangkat desa termasuk ke dalam pihak yang dilarang diikutsertakan oleh pelaksana dan atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu. Selain tidak boleh diikutsertakan dalam kampanye, perangkat desa, sebagaimana dijelaskan dalam ayat (3) juga dilarang menjadi pelaksana dan tim kampanye pemilu. Dalam Pasal 494 dijelaskan bahwa setiap aparatur sipil negara, anggota TNI dan Polri, kepala desa, perangkat desa, dan atau anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud Pasal 280 ayat (3), dipidana dengan pidana kurungan paling lama satu tahun dan denda paling banyak Rp12 juta. Selanjutnya Pasal 282 memuat aturan tentang larangan pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa membuat keputusan dan atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye.

Kepala desa adalah figur yang sangat berpengaruh di tingkat lokal. Mereka tidak hanya bertanggung jawab atas administrasi desa, tetapi juga menjadi pemimpin komunitas yang seringkali memiliki pengaruh besar terhadap penduduk desa. Oleh karena itu, netralitas mereka selama proses pemilihan umum sangat penting.

Ketika kepala desa mempertahankan netralitas mereka, mereka memastikan bahwa proses pemilihan tidak dipengaruhi oleh kepentingan pribadi atau politik

mereka. Hal ini memberikan jaminan kepada semua calon dan pemilih bahwa pemilihan akan berlangsung secara adil dan adil. Kehadiran kepala desa yang netral memiliki dampak positif yang signifikan pada proses pemilihan umum. Pertama-tama, itu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi partisipasi politik yang sehat. Ketika pemilih percaya bahwa proses pemilihan tidak akan dimanipulasi atau dimanfaatkan oleh kepala desa, mereka lebih cenderung untuk terlibat dan memberikan suara mereka.

Selain itu, netralitas kepala desa membantu menjaga perdamaian dan stabilitas di tingkat desa. Dengan tidak adanya campur tangan atau dukungan yang memihak dari kepala desa, risiko konflik antarpendingung calon dapat dikurangi. Meskipun penting untuk tetap netral, kepala desa juga dapat memainkan peran yang aktif dan konstruktif dalam menjaga integritas pemilihan. Mereka dapat melakukan hal-hal seperti:

1. Memberikan informasi yang jelas dan akurat kepada penduduk desa tentang proses pemilihan, termasuk tanggal, lokasi, dan persyaratan pemilihan
2. Memfasilitasi debat dan forum terbuka di mana calon dapat berbagi visi dan rencana mereka dengan penduduk desa
3. Menjaga keamanan dan ketertiban selama hari pemilihan untuk memastikan proses berjalan lancar.

Dengan memainkan peran ini, kepala desa dapat memastikan bahwa proses pemilihan berjalan dengan baik tanpa menunjukkan preferensi kepada calon tertentu. Kepala desa memiliki tanggung jawab yang besar dalam menjaga

integritas dan keadilan proses pemilihan umum di tingkat desa. Netralitas mereka adalah kunci untuk memastikan bahwa proses tersebut berlangsung secara adil dan transparan. Dengan mempertahankan netralitas dan memainkan peran yang konstruktif, kepala desa dapat memastikan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan lokal tetap terjaga, yang merupakan fondasi dari demokrasi yang sehat.

Selain permasalahan di atas, budaya patronase dan klientelisme kerap menjangkiti pelaksanaan Pilkades. Penelitian yang dilakukan oleh Lesmana Rian Andhika (2017) yang mengungkapkan efek negatif pelaksanaan Pilkades akan menimbulkan budaya patronase dan klientelisme. Menurut Andhika budaya ini dapat ditemui melalui perilaku vote buying yang justru melanggar asas-asas pemilihan dan bertentangan dengan semangat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lebih jauh, budaya patronase dan klientelisme berdampak panjang pada peluang untuk terjadinya tindakan berupa korupsi di masa mendatang.²⁰¹ Pada dasarnya budaya seperti ini sangat sering ditemukan pada berbagai konstestasi politik termasuk dalam penyelenggaraan Pilkades. Pola untuk mempengaruhi pilihan orang tertentu kerap dilakukan dengan cara memberikan hadiah atau sejumlah uang kepada pemilih yang masih ragu-ragu menentukan pilihannya. Praktik ini nyata dan masih terjadi di berbagai daerah dalam Pilkades tanpa proses penegakan hukum yang maksimal.

²⁰¹ Lesmana Rian Andhika, "Bahaya Patronase dan Klientelisme dalam Pemilihan Kepala Desa Serentak," *Kajian* 22, no. 12 (2019): 210.

Kecurangan seperti *money politic* banyak ditemukan dalam penyelenggaraan Pilkades. Misalnya pelaksanaan Pilkades di Kabupaten Tangerang tahun 2021, dua calon kepala desa melakukan *money politic* dengan menggelontorkan dana miliaran rupiah. Kasus ini juga melibatkan dua oknum kepolisian.²⁰² Kasus lainnya, *money politic* pada penyelenggaraan Pilkades di Kabupaten Kediri yang melibatkan 5 (lima) orang pelaku dengan membawa ratusan amplop yang berisi uang pecahan Rp.100.000.²⁰³ *Money politic* banyak dilakukan oleh oknum calon kepala desa dan tim kampanye, namun praktik tersebut tidak ditindaklanjuti dengan mekanisme penegakan hukum. Tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten, membuat pelanggaran pidana Pilkades sulit untuk ditegakkan. Padahal kerangka ideal sebuah penyelenggaraan pemilu adalah tersedianya payung hukum dan mekanisme penegakan pemilihan yang berkepastian hukum. Maka dari itu, diperlukan pengaturan lebih jelas terhadap ketentuan pidana Pilkades melalui pengaturan khusus dalam undang-undang tentang Pilkades di masa mendatang.

²⁰² Sumiyati, "Money Politic Menjangkiti Pilkades," Poskota, diakses 24 April 2022, <https://poskota.co.id/2021/10/14/money-politic-menjangkiti-pilkades>.

²⁰³ Eko Arif Setiono, "Polisi Ciduk Pelaku Money Politic Dalam Pilkades Serentak Kabupaten Kediri," diakses 25 April 2021, <https://jatimtimes.com/baca/203916/20191030/181500/polisi-cidukpelaku-money-politic-dalam-pilkades-serentak-kabupaten-kediri>.

Namun untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut, setidaknya dapat digunakan alternatif pasal tindak pidana dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yakni pada Pasal 149 Ayat (1) KUHP untuk menjerat pelanggaran money politic dalam penyelenggaraan Pilkades. Pasal 149 Ayat (1) menyebutkan:

“barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling lama empat ribu lima ratus rupiah”.

Frase “pemilihan” di atas dapat dilakukan interpretasi ekstensif bahwa “pemilihan” yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat bukan hanya pemilu dan pemilihan kepala daerah, akan tetapi juga Pilkades, sehingga “Pilkades” termasuk kategori “pemilihan” pada frase di atas. Frase “aturan-aturan umum”, jelas bahwa pelaksanaan Pilkades diatur dalam aturan umum yakni Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, sehingga pelaksanaan Pilkades memenuhi unsur tersebut. Frase “memberi atau menjanjikan” dapat berupa uang atau barang/jasa yang diberikan oleh oknum tertentu dalam memengaruhi pemilih. Sehingga ketentuan ini tidak hanya akan menjerat pelanggaran money politic yang berbentuk pemberian uang, akan tetapi juga pemberian barang atau jasa pada pelaksanaan tahapan Pilkades dapat dijerat. Penegakan hukum pidana Pilkades harus dijalankan secara konsisten demi terwujudnya penyelenggaraan Pilkades yang bermartabat dan berintegritas.

Pelaksanaan Pilkades telah menyisakan berbagai persoalan baik yang berkaitan dengan proses maupun hasil pemilihan, yang bila terus dibiarkan akan

menimbulkan konflik horizontal di masyarakat. Sehingga diperlukan penataan kembali dalam proses penyelesaian sengketa Pelanggaran Pemilihan Kepala Desa. Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, penyelesaian sengketa hasil Pilkada ini nyatanya hanya diatur dalam Pasal 37, dimana pasal tersebut menentukan penyelesaian sengketa diselesaikan oleh Bupati/ Walikota, “Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (5).”

Mencermati Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 41 Ayat (7) memuat norma yang sama dan hanya ditambah dengan waktu yang tersedia untuk penyelesaian sengketa selama tiga puluh hari, “Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala desa, bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.”

Jika merujuk pada pengaturan tersebut, menurut hemat penulis terdapat beberapa kelemahan dalam proses penyelesaian sengketa pelanggaran pemilihan kepala desa. Pertama, independensi, regulasi a quo semata-mata hanya menyerahkan penyelesaian sengketa kepada Bupati atau Walikota, sehingga dikhawatirkan keputusannya tidak benar-benar independen, karena secara latar belakang politik sangat mungkin saja Bupati atau Walikota memiliki keterkaitan dan interest pribadi dengan salah satu calon kepala desa. Kedua, penyerahan penyelesaian sengketa hasil Pilkada semata-mata hanya kepada Bupati dan

tidaknya adanya lembaga independen yang berwenang untuk penyelesaian sengketa Pilkades.

Pelaksanaan Pilkades pada dasarnya merupakan manifestasi kedaulatan masyarakat desa yang paling riil. Hal ini berarti desa bukanlah ruang geografi kosong yang berjarak dari sosio budaya manusia yang tinggal di dalamnya, sebaliknya desa merupakan kesatuan teritorial atau wilayah yang melekat dan terikat pada kehidupan manusia di atasnya beserta tradisi dan adat-istiadat yang menggerakkan kehidupan itu. Pilkades sebagai demokratisasi desa berarti upaya untuk menggerakkan demokrasi dalam kekhasan desa itu dengan semangat pengakuan keunikan dan kekhasan tradisi desa.²⁰⁴

Fenomena kelemahan pelaksanaan Pilkades lainnya saat ini yaitu belum adanya regulasi terkait kepastian hukum mengenai netralitas Calon Kepala Desa akan menjadi potensi celah malpraktik kewenangan dan kekuasaan terkait dengan netralitasnya. Apabila seorang Calon Kepala Desa yang mengikuti kontestasi Pemilihan Kepala Desa kemudian terpilih menjadi Kepala Desa dituntut untuk melaksanakan pedoman netralitas. Secara teknis, kepala desa bukanlah pejabat politik dalam arti konvensional seperti anggota parlemen atau pejabat pemerintahan di tingkat nasional. Mereka lebih berperan sebagai pemimpin lokal yang bertanggung jawab atas administrasi dan pembangunan di tingkat desa.

Kepala desa memiliki peran krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal di Indonesia. Namun, dalam beberapa kasus, ketidaknetralan kepala

²⁰⁴ Naeni Amanulloh, *Demokratisasi Desa* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), 10-11.

desa dalam menjalankan tugasnya telah menjadi isu yang mempengaruhi efektivitas dan keadilan dalam pemerintahan desa. Ketidaknetralan tersebut dapat mengakibatkan dampak negatif yang signifikan, baik bagi masyarakat desa maupun bagi sistem demokrasi secara keseluruhan.

Salah satu dampak utama dari ketidaknetralan kepala desa adalah penyalahgunaan wewenang. Ketika kepala desa tidak netral, mereka cenderung memanfaatkan posisi dan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu, seperti keluarga, teman, atau pendukung politik. Hal ini dapat berujung pada praktik korupsi, nepotisme, dan favoritisme dalam pengambilan keputusan serta alokasi sumber daya di desa.

Ketidaknetralan kepala desa juga dapat menyebabkan ketidakadilan dalam pembangunan di tingkat desa. Dana desa dan sumber daya lainnya seringkali dialokasikan secara tidak merata, dengan proyek-proyek pembangunan yang lebih mendukung basis politik kepala desa atau golongan tertentu. Akibatnya, masyarakat desa yang tidak memiliki dukungan politik atau terpinggirkan secara sosial ekonomi dapat mengalami ketidakadilan dalam akses terhadap infrastruktur, layanan publik, dan program pembangunan lainnya.

Ketidaknetralan kepala desa juga dapat mengganggu proses demokrasi di tingkat desa. Dengan memanfaatkan kekuasaannya, kepala desa yang tidak netral dapat melakukan berbagai tindakan yang merugikan pesaing politiknya, seperti intimidasi terhadap pendukung lawan atau pemalsuan hasil pemilihan kepala desa. Hal ini mengancam integritas dan legitimasi proses demokratis, serta menciptakan lingkungan politik yang tidak sehat di tingkat desa.

Sebagai bukti empiris kelemahan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa tersaji dalam studi kasus adanya sengketa Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Semarang atas penolakan Bakal Calon dan Para Calon Kepala Desa tidak terpilih terhadap Hasil Pemilihan Kepala Desa Jetak Tahun 2022 dikarenakan :

1. Bahwa terdapat ketidak netralan Kepala Desa dan beberapa oknum Perangkat Desa Jetak Kabupaten Semarang yang ikut memobilisasi dan mengintervensi warga Desa Jetak untuk memilih Calon Kepala Desa Nomor Urut 3 yang merupakan istri dari Kepala Desa Jetak Kabupaten Semarang saat itu;
2. Bahwa terdapat ketidak netralan oknum Perangkat Desa Jetak dalam Pemilihan Kepala Desa Jetak Kabupaten Semarang Tahun 2022 dengan mengintervensi dan mengintimidasi beberapa warga Desa Jetak untuk memilih Calon Kepala Desa Nomor Urut 3 dengan ancaman apabila tidak memilih Calon Kepala Desa Nomor Urut 3 maka akan dihapus dari daftar Penerima Bantuan Sosial dan oknum Perangkat Desa Jetak Kabupaten Semarang membagikan *Set Top Box* (STB) Televisi Digital kepada warga Desa Jetak dengan mengatasnamakan pemberian dari Calon Kepala Desa Nomor Urut 3, yang seharusnya tidak boleh dilakukan oleh oknum Perangkat Desa Jetak karena STB TV Digital tersebut merupakan bantuan dari Pemerintah yang disalurkan melalui Desa;

Bahwa berdasarkan alasan-alasan di atas dengan tindakan Kepala Desa dan beberapa oknum Perangkat Desa Jetak dalam Pemilihan Kepala Desa Jetak Kabupaten Semarang Tahun 2022 telah mempengaruhi objektivitas beberapa warga Desa Jetak untuk menentukan pilihannya dalam Pemilihan Kepala Desa Jetak

Kabupaten Semarang Tahun 2022 serta tindakan Kepala Desa dan oknum Perangkat Desa telah menciderai dan mencoreng Pelaksanaan Pilkades yang seharusnya dilaksanakan dengan jujur, adil, serta bebas dari segala bentuk kolusi, korupsi, dan nepotisme. Pemimpin yang seharusnya sebagai panglima perwujudan dan penegakan keadilan tidak mampu terlaksana. Tentu hal ini tidak sejalan dengan konsep pemimpin yang berkeadilan menurut perspektif Islam.

Dalam perspektif Islam, kepemimpinan adalah amanah yang harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab, keadilan, dan kesungguhan. Pemimpin yang berkeadilan sangat ditekankan dalam Islam karena mereka bertanggung jawab tidak hanya di hadapan manusia, tetapi juga di hadapan Allah SWT. Keadilan dalam Islam (al-'adl) adalah konsep yang mencakup kejujuran, integritas, dan pemenuhan hak-hak semua individu tanpa diskriminasi. Keadilan adalah prinsip fundamental yang menjadi landasan hukum dan moral dalam Islam. Pemimpin yang berkeadilan harus memiliki ketakwaan yang tinggi kepada Allah SWT. Ketakwaan ini menjadi dasar dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil. Pemimpin yang bertakwa akan selalu berusaha untuk menjalankan perintah Allah dan menjauhi larangannya. Pemimpin yang adil selalu berusaha untuk menegakkan kebenaran dan memberikan keputusan yang adil, tanpa memandang latar belakang sosial, ekonomi, atau politik individu.

"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu."²⁰⁵

²⁰⁵ (QS. An-Nisa: 135)

Pemimpin harus amanah dan jujur dalam menjalankan tugasnya. Amanah berarti memegang teguh tanggung jawab yang diberikan dan menjalankannya dengan integritas. Rasulullah SAW bersabda, "Setiap kamu adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya."²⁰⁶ Pemimpin yang berkeadilan harus bijaksana dalam mengambil keputusan, mempertimbangkan berbagai aspek dan dampak dari keputusan tersebut. Kebijakan ini didasarkan pada ilmu pengetahuan dan konsultasi dengan orang-orang yang ahli. Pemimpin yang adil harus memperjuangkan kesejahteraan rakyatnya, memastikan bahwa kebutuhan dasar mereka terpenuhi dan mereka hidup dalam kondisi yang layak.

Pemimpin yang berkeadilan dalam perspektif Islam adalah mereka yang bertakwa, jujur, amanah, bijaksana, dan memperjuangkan kesejahteraan rakyat. Mereka menegakkan keadilan berdasarkan prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Hadis, serta mengambil contoh dari para pemimpin besar dalam sejarah Islam. Dalam dunia yang semakin kompleks ini, pemimpin yang berkeadilan sangat diperlukan untuk menciptakan masyarakat yang harmonis, sejahtera, dan adil.

Dalam rangka mengatasi dampak negatif ketidaknetralan kepala desa, diperlukan langkah-langkah yang memperkuat akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan desa. Ini mencakup peningkatan pengawasan dari lembaga-lembaga pengawas, pemberdayaan masyarakat dalam pengambilan keputusan, serta penegakan hukum yang tegas

²⁰⁶ (HR. Bukhari dan Muslim)

terhadap praktik-praktik korupsi dan pelanggaran etika dalam pemerintahan desa. Hanya dengan upaya bersama dari berbagai pihak, pemerintahan desa yang netral dan berintegritas dapat terwujud, mendorong pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan di seluruh Indonesia.

Dengan demikian, kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan Pilkadaes memiliki potensi besar untuk melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang pada akhirnya dapat merugikan integritas, keadilan, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa. Oleh karena itu, perlu adanya upaya yang serius dalam memperbaiki sistem dan mekanisme pelaksanaan Pilkadaes guna memastikan bahwa proses tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* yang diharapkan.

Untuk mengatasi kelemahan ini, penting untuk melakukan reformasi regulasi pemilihan kepala desa yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Hal ini dapat mencakup penguatan peraturan, peningkatan akses informasi, pelaksanaan mekanisme pengawasan yang efektif, dan pemberdayaan masyarakat desa untuk terlibat secara aktif dalam proses pemilihan kepala desa.

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PERSYARATAN CALON KEPALA DESA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

5.1. Rekonstruksi Regulasi Persyaratan Calon Kepala Desa Berbasis Nilai Keadilan

Kepala Desa yang merupakan kepala pemerintahan di tingkat desa diharapkan mampu menjalankan pemerintahan dengan performa yang baik dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sehingga apabila aparat pemerintah pada tingkat desa menunjukkan kinerja yang bagus dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka akan berpengaruh pada kinerja pemerintah pada tingkat Kabupaten, Propinsi hingga Pusat. Pembangunan wilayah pedesaan tidak terlepas dari peran serta dari seluruh masyarakat pedesaan, sehingga kinerja seorang kepala desa sebagai kepala pemerintahan desa harus dapat menjalankan tugas pokok memimpin dan mengkoordinasikan pemerintah desa dalam melaksanakan sebagian urusan rumah tangga desa.

Setiap desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri salah satunya adalah pemilihan kepala desa melalui pemilihan secara langsung. Berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dapat disimpulkan bahwa kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud kepala desa mempunyai wewenang :

1. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang - undangan.
2. Membina kehidupan masyarakat desa.
3. Membina perekonomian desa.
4. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
5. Mengajukan rancangan peraturan desa. menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
6. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.
7. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
8. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang - undangan.

Bila ini dapat terlaksana dengan baik, maka tugas dan kewajiban yang lainnya sudah dapat terlaksana dengan baik pula. Sebab dalam pemerintahan telah mencakup dan mengatur semua bidang, baik bidang sosial kemasyarakatan, bidang ekonomi, bidang politik dan keamanan maupun bidang hukum. Berarti untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan dengan baik, maka kepala desa dituntut untuk menguasai bidang ilmu pemerintahan. Jenjang pendidikan yang dimiliki oleh kepala desa/pimpinan merupakan satu hal yang sangat berperan penting dalam melakukan suatu kepemimpinan, untuk selalu siap mengantisipasi setiap perubahan yang akan muncul, karena perubahan merupakan sesuatu yang abadi.

5.1.1. Rekonstruksi Pertama: Aspek Pendidikan

Tingkat pendidikan yang tinggi dapat membawa manfaat signifikan bagi seorang kepala desa dalam menjalankan tugasnya. Berikut adalah beberapa alasan mengapa tingkat pendidikan penting untuk seorang kepala desa:

1. **Pemahaman yang Lebih Luas:** Dengan pendidikan yang lebih tinggi, seorang kepala desa cenderung memiliki pemahaman yang lebih mendalam tentang berbagai masalah sosial, ekonomi, dan politik yang memengaruhi desa mereka. Mereka dapat mengambil keputusan yang lebih baik dan lebih terinformasi.
2. **Kemampuan Analisis yang Lebih Baik:** Pendidikan yang lebih tinggi seringkali mengasah kemampuan analisis seseorang. Seorang kepala desa yang terlatih secara akademis cenderung dapat menganalisis masalah dengan lebih baik, mengidentifikasi akar penyebabnya, dan merumuskan strategi untuk mengatasi tantangan yang dihadapi oleh desa mereka.
3. **Keterampilan Manajerial:** Pendidikan yang lebih tinggi seringkali mencakup pembelajaran keterampilan manajerial yang penting untuk mengelola sumber daya dan personel dengan efektif. Seorang kepala desa yang memiliki pemahaman tentang manajemen dapat mengelola anggaran desa dengan lebih efisien dan mengkoordinasikan berbagai proyek dan inisiatif.
4. **Pengambilan Keputusan yang Lebih Baik:** Seorang kepala desa yang terdidik cenderung dapat membuat keputusan yang lebih baik dan lebih

berdasarkan bukti. Mereka mungkin lebih mampu mengevaluasi berbagai opsi dengan cermat dan mempertimbangkan konsekuensi jangka panjang dari keputusan yang mereka ambil.

5. Representasi yang Lebih Baik: Seorang kepala desa yang terdidik dapat lebih efektif dalam mewakili kepentingan desa mereka dalam berbagai forum lokal, nasional, dan internasional. Mereka mungkin lebih mampu berkomunikasi dengan baik, menjelaskan kebutuhan dan aspirasi desa mereka, dan memperjuangkan sumber daya dan dukungan yang dibutuhkan.

Meskipun tingkat pendidikan adalah faktor yang penting, kepemimpinan yang efektif juga bergantung pada keterampilan interpersonal, integritas, dan komitmen untuk melayani masyarakat dengan baik. Sebuah kombinasi antara pendidikan yang kuat dan sifat kepemimpinan yang baik seringkali menjadi kunci keberhasilan bagi seorang kepala desa.

Penyelenggaraan pemilihan kepala desa diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dimana tertuang diberbagai pasal, yang peneliti paling soroti adalah terletak pada pasal 33 berbunyi “Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;**
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- j. Berbadan sehat;
- k. Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 2 (dua) kali masa jabatan; dan
- l. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 atas Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 33 huruf d seperti pada penjelasan diatas menjelaskan bahwa syarat pemilihan kepala desa setidaknya memiliki tingkat pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sederajat, hal ini tentu kurang sejalan dengan konsep pentingnya tingkat pendidikan dalam mewujudkan kepemimpinan yang berkeadilan. Sehingga pada perlu ada rekonstruksi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 atas Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 33 huruf d yang semula syarat pemilihan kepala desa setidaknya memiliki tingkat pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sederajat menjadi syarat pemilihan kepala desa setidaknya memiliki tingkat pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat. Hal ini berdasarkan program prioritas pembangunan sumber daya manusia pada tingkat nasional, dimana wajib belajar di Indonesia selama 12 tahun atau minimal menempuh pendidikan hingga Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat. Konsep demikian dapat disederhanakan pada gambar berikut

Program wajib belajar 12 tahun merupakan program lanjutan dari program wajib belajar 9 tahun yang telah dicanangkan sejak tahun 2009. Pada Juni 2015, pemerintah mulai mencanangkan untuk wajib belajar 12 tahun, yang artinya setiap penduduk yang masuk usia sekolah wajib menempuh pendidikan hingga jenjang SMA atau sederajat, serta pemerintah wajib untuk membiayai dan menyediakan fasilitas agar penduduk usia sekolah dapat menempuh pendidikan hingga SMA/sederajat tersebut. Percepatan pelaksanaan wajib belajar 12 tahun juga menjadi salah satu prioritas nasional pada RPJMN 2020-2024 yang juga merupakan

salah satu prioritas pada Merdeka Belajar. Guna mendukung program tersebut, beberapa kebijakan dijalankan oleh pemerintah, di antaranya ialah dengan memberikan bantuan operasional kepada sekolah-sekolah yang disebut dengan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Selain itu, pemerintah juga memberikan bantuan kepada anak usia sekolah yang berasal dari keluarga kurang mampu agar dapat menempuh pendidikan melalui Program Indonesia Pintar (PIP) yang disalurkan melalui Kartu Indonesia Pintar (KIP). Kedua program ini ditujukan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi yang tidak mampu dan meringankan bagi siswa yang lain dalam rangka mendukung program wajib belajar 12 tahun.

Sementara itu, alokasi anggaran pada Kemendikbudristek untuk program wajib belajar 12 tahun menunjukkan tren penurunan yang signifikan. Alokasi anggaran untuk program wajib belajar 12 tahun pada tahun 2021 hingga 2023 sudah termasuk untuk Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), sedangkan untuk tahun 2018 hingga 2020 alokasi anggaran hanya ditujukan untuk program wajib belajar 12 tahun. Penurunan anggaran yang signifikan terjadi sejak tahun 2021 untuk program wajib belajar 12 tahun dimana alokasi anggaran tersebut juga digunakan untuk PAUD. Padahal di sisi lain, alokasi anggaran untuk program ini salah satunya akan digunakan untuk Program Indonesia Pintar (PIP). Pada tahun 2021 dialokasikan Rp9.654,5 miliar untuk PIP dengan target 17,92 juta siswa, dimana alokasi anggaran tersebut hanya 11,8 persen dibandingkan dengan program dukungan manajemen yang mencapai 29,02 persen dari total alokasi anggaran di Kemendikbudristek. Sama halnya dengan tahun 2022, dimana alokasi untuk

program pendidikan wajib belajar 12 tahun hanya sebesar 14 persen dari total alokasi anggaran Kemendikbudristek sebesar Rp72.994,73 miliar.

Ketercapaian program wajib belajar 12 tahun juga dibayangi dengan masih rendahnya tingkat penyelesaian pendidikan di setiap jenjang pendidikan. Pada tahun 2021, tingkat penyelesaian pendidikan untuk SMA/ sederajat baru mencapai 48,43 persen untuk keluarga dengan pengeluaran menengah ke bawah (BPS, 2021). Berdasarkan jumlah peserta didik, maka jumlah peserta didik akan semakin menurun sejalan dengan kenaikan jenjang pendidikan, sehingga terdapat risiko peserta didik tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan berikutnya. Pemberian BOS yang ditujukan untuk meringankan biaya pendidikan belum optimal meningkatkan tingkat penyelesaian pendidikan yang diharapkan. Hal ini dikarenakan masih banyak kendala pada program BOS tersebut, di antaranya ada faktor geografis yang mengakibatkan penyaluran bantuan kurang optimal, validasi data BOS yang memerlukan waktu yang lebih lama, dan faktor sosial ekonomi yang menyebabkan peserta didik lebih memilih putus sekolah.²⁰⁷ Komitmen pemerintah yang mewajibkan 20 persen APBN dialokasikan untuk pendidikan seharusnya sudah dapat memberikan hasil terhadap peningkatan kualitas pendidikan. Namun, pemahaman masyarakat terhadap pentingnya pendidikan, terutama untuk pendidikan 12 tahun, juga menjadi hambatan, terutama pada masyarakat dari golongan ekonomi kurang mampu. Sarana dan prasarana pendidikan yang belum memadai untuk jenjang SMA/ sederajat juga menjadi salah satu kendala, bahkan

²⁰⁷ Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. 2022. Laporan Kinerja 2021 Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi

hanya kurang dari 40 persen ruang sekolah untuk semua jenjang pendidikan dalam keadaan baik, selebihnya dalam keadaan rusak ringan, sedang, dan berat. Kurangnya sarana dan prasarana pendidikan akan memengaruhi proses kegiatan belajar mengajar. Hal lainnya yang perlu diperhatikan ialah upaya meningkatkan validasi data pokok pendidikan sehingga bantuan pendidikan tepat sasaran, terutama daerah-daerah dengan angka putus sekolah yang tinggi dan APK di bawah rata-rata.

Para pakar pendidikan sebagaimana yang diungkapkan oleh Andrias (2000) bahwa pembelajaran akan mampu membuat manusia tumbuh dan berkembang sehingga kemampuan, menjadi dewasa dan mandiri. Dengan seseorang memiliki pendidikan maka manusia/orang tersebut akan mengalami tranformasi diri, dari belum/tidak mampu menjadi mampu atau dari ketergantungan menjadi mandiri.

Pendidikan merupakan perkara penting untuk mencapai kesejahteraan dan kesempurnaan hidup manusia. Pendidikan menjadi asas dalam membina ilmu pengetahuan dalam membentuk diri dan masyarakat yang lebih dinamik serta terdidik dari sudut jasmani dan rohani. Pendidikan merupakan sebgaiian dari kehidupan masyarakat dan juga sebagai dinamisator masyarakat itu sendiri. Memang sektor pendidikan selalu berkembang dalam berbagai sektor pembangunan lainnya bukan saja karena sektor itu lebih dilihat sebagai sektor konsumtif, juga karena pendidikan adalah penjaga keadaan masyarakat itu sendiri yang digunakan sebagai dasar mencari pekerjaan.

Pemberdayaan aparat pemerintahan di desa adalah menjadi tanggung jawab pemimpinnya, sehingga sangat dibutuhkan kemampuan besar untuk membina

aparatus desa agar memiliki kinerja yang lebih baik, akan tetapi hal ini tidak bisa terlaksana tanpa didahului oleh upaya peningkatan kinerja pemimpinnya (Kepala Desa). Menurut Hasibuan (2001) pengertian kinerja (prestasi kerja) merupakan suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan pada kurun waktu tertentu.

Pembangunan di desa menjadi tanggung jawab Kepala Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) PP No 72 tahun 2005 ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Upaya untuk mencapai keberhasilan pembangunan desa yang optimal, perlu didasarkan pada pendekatan bahwa pembangunan desa harus dilaksanakan dari, oleh dan untuk masyarakat dengan mendapat bantuan dan bimbingan dari Pemerintah.

Dalam hal ini diperlukan adanya sosok pemimpin yang baik dari kepala desa yang dapat menggerakkan kegiatan pemerintahan, kemasyarakatan, dan perubahan yang diinginkan. Begitu pentingnya peranan kepala desa selaku pemimpin formal di desa untuk mendorong dan menggerakkan aktivitas ke arah tujuan yang diinginkan. Karena sebagaimana yang dikemukakan oleh Mashuri Maschab bahwa “tingkat kemampuan aparat pelaksana akan mempengaruhi jadwal penyelenggaraan program, karena mempengaruhi kelancaran pelaksanaan dan kesempurnaan pencapaian sasaran (Mashuri Maschab : 1983).”

Oleh karena itu faktor kemampuan kepala desa selaku aparat pelaksana dan merupakan pemimpin formal di desa mempunyai peranan yang sangat sentral yang

dapat mempengaruhi terhadap keberhasilan pelaksanaan pembangunan di desanya. Karena dari kemampuan kepala desa yang memadai tersebut, akan memudahkan kepala desa yang bersangkutan di dalam mempengaruhi dan mengarahkan masyarakat untuk bekerjasama dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Peranan kepala desa sangatlah menentukan bahkan menjadi kunci utama dapat tidaknya pemerintahan itu berjalan secara baik dan lancar.

Kepala desa merupakan pemimpin terhadap jalannya tata urusan pemerintahan yang ada di desa yang merupakan penyelenggara dan sekaligus sebagai penanggung jawab atas jalannya roda pemerintahan dan pembangunan di dalam wilayahnya.

Kata “jenjang” dimaknai sebagai susunan dan urutan dari sesuatu yang dilalui atau berupa pengalaman yang telah menghasilkan sebuah proses. Dalam pembahasan ini yang dimaksudkan dengan pengalaman yang telah menghasilkan sebuah proses tersebut adalah pendidikan yang merupakan urutan dari bentuk - bentuk pengalaman seseorang dalam upayanya untuk mengetahui sesuatu yang sebelumnya tidak diketahuinya atau ingin mengetahuinya lebih mendalam lagi. Kata “jenjang” pada kata “pendidikan” menunjukkan adanya proses yang berlangsung semakin mendalam dan berkelanjutan ini berlangsung pada proses belajar mengajar yang disusun sedemikian rupa menjadi sebuah sistem untuk belajar secara umum.

Pendidikan merupakan proses pembelajaran melalui proses dan prosedur yang sistematis yang terorganisir baik teknis maupun manajerial yang berlangsung dalam waktu yang relatif lama. Menurut Zainun pendidikan pada dasarnya

dimaksudkan untuk mempersiapkan SDM sebelum memasuki pasar kerja. Dengan pengetahuan yang diperoleh dari pendidikan dalam proporsi tertentu diharapkan sesuai dengan syarat-syarat yang dituntut oleh suatu pekerjaan. Pendidikan mempunyai fungsi sebagai penggerak sekaligus pemacu terhadap potensi kemampuan SDM dalam meningkatkan prestasi kerjanya (Irianto, 2001:75), ia juga mengatakan bahwa nilai kompetensi seorang pekerja dapat dipupuk melalui program pendidikan, pengembangan dan pelatihan.

Menurut Siagian (1999:181-182), pertanyaan yang harus dihadapi oleh organisasi bukan lagi apakah akan melakukan investasi bagi pengembangan sumber daya manusia yang dimiliki, melainkan berapa besar investasi yang harus dibuat. Dari pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa pengembangan sumber daya manusia mutlak diperlukan bagi organisasi yang terus berkembang sejalan dengan perkembangan dalam masyarakat. Para pegawai yang sudah berpengalamanpun selalu memerlukan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan, karena selalu ada cara yang lebih baik untuk meningkatkan produktivitas kerja. Peningkatan, pengembangan dan pembentukan tenaga kerja dapat dilakukan melalui upaya pembinaan, pendidikan dan latihan (Hamalik, 2000:10). Pendidikan merupakan upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia, terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian (Notoatmojo, 1998:25).

Di berbagai negara, sistem pendidikan kemungkinan besar memiliki kerangka kerja atau standar kepemimpinan, serta deskripsi kompetensi dan kapabilitas kepemimpinan (Drysdale & Gurr, 2021). Pada bagian ini, beberapa contoh dari berbagai negara dengan standar atau kerangka kerja kepemimpinan

yang matang disajikan - Amerika Serikat, Australia, dan Ontario, Kanada - diikuti dengan pertimbangan perspektif Pribumi dan diskusi tentang kemampuan dan perilaku kepemimpinan yang terkait dengan kepemimpinan transformasional dan instruksional. Di Amerika Serikat, Gates, Kaufman, Doan, Tuma, dan Kim (2020) melaporkan bahwa sebagian besar distrik memiliki standar pemimpin yang menggambarkan apa yang diharapkan dari kepala sekolah. Seringkali, distrik-distrik ini menggunakan standar lokal dan nasional. Standar Kebijakan Kepemimpinan Pendidikan Interstate School Leader Licensure Consortium (ISSLC) (CCSSO, 2008) dan bentuknya saat ini, yaitu Standar Profesional untuk Pemimpin Pendidikan (National Policy Board for Educational Administration, 2015) telah menjadi hal yang penting di tingkat nasional, dimana 45 negara bagian telah mengadopsinya. Terdapat standar terkait untuk persiapan kepemimpinan - Standar Persiapan Kepemimpinan Pendidikan Nasional.

Pendidikan berkaitan dengan mempersiapkan calon tenaga yang diperlukan oleh suatu instansi atau organisasi sehingga cara penekanannya pada kemampuan kognitif, afektif dan psikomotor. Pendidikan merupakan proses pembelajaran melalui proses dan prosedur yang sistematis dan terorganisir baik teknis maupun manajerial yang berlangsung dalam waktu yang relatif lama. Menurut Irianto dalam pengembangan Sumber daya Manusia (human resource development) bahwa nilai-nilai kompetensi seseorang pekerja dapat dipupuk melalui program pendidikan, pengembangan atau pelatihan yang berorientasi pada tuntutan kerja aktual dengan penekanan pada pengembangan skill, knowledge dan ability yang secara signifikan

akan dapat memberi standar perilaku dalam sistem dan proses kerja yang diterapkan.

Pendidikan dengan berbagai programnya mempunyai peranan penting dalam proses memperoleh dan meningkatkan kualitas kemampuan profesional individu. Melalui pendidikan seseorang dipersiapkan untuk memiliki bekal agar siap tahu, mengenal dan mengembangkan metode berpikir secara sistematis agar dapat memecahkan masalah yang akan dihadapi dalam kehidupan dikemudian hari (Sedarmayanti, 2001). Menurut instruksi Presiden No. 15 tahun 1974, “pendidikan adalah segala usaha untuk membina kepribadian dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia, jasmani dan rohani, yang berlangsung seumur hidup, baik didalam maupun diluar sekolah, dalam rangka pembangunan persatuan Indonesia dan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila”.

Di Indonesia, desa merupakan unit pemerintahan terkecil yang mempunyai peranan penting dalam pembangunan negara. Kepala desa, atau 'Kepala Desa', adalah pemimpin yang mengawasi pemerintahan dan pembangunan desa. Mengingat besarnya tanggung jawab posisi ini, calon kepala desa perlu mendapatkan pendidikan yang layak untuk membekali mereka dengan pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi yang diperlukan untuk memimpin masyarakat secara efektif. Kepala desa bertanggung jawab mengelola pemerintahan desa, termasuk pelaksanaan kebijakan pemerintah, pemeliharaan fasilitas umum, dan penyelesaian perselisihan lokal. Mereka juga memainkan peran penting dalam mendorong pengembangan masyarakat melalui koordinasi dengan berbagai

pemangku kepentingan, seperti lembaga pemerintah, organisasi non-pemerintah, dan mitra sektor swasta.

Mengingat beragamnya tanggung jawab kepala desa, penting bagi mereka untuk memiliki pengetahuan dan keterampilan yang luas. Mereka harus memahami hukum dan kebijakan setempat, memiliki pemahaman mendalam tentang kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dan mampu berkomunikasi secara efektif dengan berbagai pemangku kepentingan. Pendidikan penting bagi calon kepala desa karena beberapa alasan. Pertama, memberikan mereka pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas mereka secara efektif. Misalnya, calon kepala desa yang berpendidikan tinggi akan memahami kerangka hukum yang mengatur pemerintahan desa, memahami prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, dan memiliki keterampilan kepemimpinan dan komunikasi yang kuat.

Kedua, pendidikan membantu memastikan bahwa calon kepala desa mempunyai bekal untuk mengatasi tantangan kompleks yang dihadapi komunitas mereka. Di Indonesia, banyak desa yang menghadapi permasalahan seperti kemiskinan, degradasi lingkungan, dan kesenjangan sosial. Calon kepala desa yang berpendidikan tinggi akan lebih siap mengembangkan dan menerapkan strategi untuk mengatasi tantangan-tantangan ini secara efektif. Ketiga, pendidikan menumbuhkan budaya belajar dan perbaikan berkelanjutan di kalangan calon kepala desa. Dengan menempuh pendidikan tinggi atau mengikuti program pelatihan, calon kepala desa dapat mengikuti perkembangan terkini di bidangnya

dan memperoleh keterampilan dan pengetahuan baru yang dapat bermanfaat bagi masyarakatnya.

Pendidikan calon kepala desa adalah fondasi penting dalam mempersiapkan pemimpin yang berkualitas. Melalui pendidikan yang baik, calon kepala desa dapat memperoleh pengetahuan, keterampilan, dan wawasan yang diperlukan untuk mengelola desa dengan efektif. Dengan pemahaman yang kuat tentang tata kelola pemerintahan, hukum, pembangunan ekonomi, dan kebutuhan masyarakat, mereka dapat menjadi pemimpin yang berdaya saing dan responsif terhadap tantangan yang dihadapi desa mereka. Pendidikan juga membantu calon kepala desa memahami nilai-nilai etika dan moral yang diperlukan untuk memimpin dengan integritas dan keadilan. Oleh karena itu, investasi dalam pendidikan bagi calon kepala desa adalah langkah penting menuju pembangunan desa yang berkelanjutan dan inklusif.

Kesimpulannya, pendidikan merupakan hal yang sangat penting bagi calon kepala desa di Indonesia. Calon kepala desa yang berpendidikan tinggi akan lebih siap untuk menjalankan tugasnya secara efektif, mengatasi tantangan kompleks yang dihadapi masyarakatnya, dan menumbuhkan budaya pembelajaran dan perbaikan yang berkelanjutan. Pemerintah Indonesia dan organisasi masyarakat sipil harus bekerja sama untuk mendorong peluang pendidikan dan pelatihan bagi calon kepala desa, memastikan bahwa mereka memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk memimpin masyarakat secara efektif. Dengan berinvestasi pada pendidikan calon kepala desa, Indonesia dapat memperkuat tata kelola di tingkat desa dan mendorong pembangunan berkelanjutan di tingkat akar

rumpun. Hal ini juga akan menjadi faktor pendukung konsep pemberdayaan masyarakat desa.

Desa sering diucap dengan sebutan dusun, tanah asal, tanah kelahiran. Desa merupakan sebutan lawan dari Negara.²⁰⁸ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Desa adalah (1) sekelompok rumah di luarkota yang merupakan kesatuan kampung, dusun; (2) udik atau dusun dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan Kota; (3) tempat, tanah, daerah. Masyarakat desa diharapkan juga ikut mengawasi dan mengambil peran aktif melalui musyawarah desa agar pelaksanaan pembangunan bisa benar-benar efektif dan tepat sasaran serta dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Di masa depan memiliki sumber daya yang cukup besar untuk mendukung kemandirian masyarakat. Dana tersebut berasal dari tujuh sumber pendapatan yakni, APBN, Aplikasi Dana Desa (ADD), bagi hasil, dan retribusi, bantuan keuangan Propinsi/Kabupaten, dan Kota, hibah dan lain-lain yang sah dan tidak mengikat.

Sebagaimana amanah Pasal 67 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan sebagai berikut:

1. Desa berhak:
 - a. mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
 - b. menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan

²⁰⁸ Hofstede, Geert, *Cultures and Organization Software of The Mind*, New York, Mc.Grow hill, 1997.

- c. mendapatkan sumber pendapatan.
2. Desa berkewajiban:
- a. melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa;
 - c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
 - d. mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Dengan demikian maka posisi desa pada saat ini memiliki otonomi asli yang sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, miniature desa sebagai corong pembangunan bangsa tidak bisa dianggap sebelah mata. Kekhasan desa sebagai bentuk sistem pemerintahan yang memiliki otonomi yang jauh luas dibandingkan otonomi kabupaten, kota maupun provinsi menjadikan desa sudah seidealnya dianggap sebagai ujung tombak pembangunan secara nasional. Di pihak lain, desa menjadi bagian terpenting dengan argumentasi wilayah-wilayah terluar atau yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga merupakan wilayah yang terdiri dari desa- desa dengan adat istiadat yang berbeda-beda antara satu dengan yang lain. Oleh karenanya sudah tepat sekali apabila

pembangunan desa tidak bisa dianaktirikan dalam sistem pembangunan secara nasional.²⁰⁹

Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada tanggal 15 Januari 2014 tersebut merupakan upaya untuk semakin mewujudkan semangat otonomi daerah hingga pada level Pemerintahan Desa (atau dengan nama lain telah diatur khusus/tersendiri). Pemerintah mulai mengarahkan fokus pembangunannya ke desa. Pengaturan tentang desa mengalami perubahan secara signifikan. Desa-desanya di Indonesia mengalami reposisi dan pendekatan baru dalam pelaksanaan pembangunan dan tata kelola pemerintahannya.

Desa sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya dan Kepala Desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan pendelegasian dari pemerintahan pusat ataupun pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Adanya otonomi daerah, membantu Pemerintah Desa dalam melakukan improvisasi kinerja dan program-program yang telah ditentukan bisa dijalankan dengan maksimal. Otonomi tersebut memberi peranan seutuhnya pada Pemerintah Desa dalam mengatur rumah tangga sendiri dengan tetap berpegang teguh pada kearifan lokal yang dimiliki masyarakat tersebut, karena masyarakat adalah unsur

²⁰⁹ Muhammad Junaidi, 2016, Memberdayakan Tata Kelola Aset Desa, Tribun Jateng Publikasi pada Rabu, 24 Agustus 2016 <http://jateng.tribunnews.com/2016/08/24/memberdayakan-tata-kelola-aset-desa>

yang paling mendasar terciptanya desa yang merupakan pemerintahan yang paling terkecil.²¹⁰

Namun masyarakat hanya terfokus pada dana Desa yang bersumber dari APBN saja. Padahal penganggaran dana yang berasal dari APBN itu masih menyisakan berbagai ketidak pastian akibat dari data jumlah Desa yang terus menerus berubah. Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (empowerment), berasal dari kata “Power” (kekuasaan atau keberdayaan). Ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dengan kemampuan kita untuk membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka. Ilmu sosial tradisional menekankan bahwa kekuasaan berkaitan dengan pengaruh dan control. Pengertian ini mengasumsikan bahwa kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak berubah atau tidak dapat dirubah.

Kekuasaan sesungguhnya tidak terbatas pada pengertian di atas. Kekuasaan tidak vakum dan terisolasi. Kekuasaan senantiasa hadir dalam konteks relasi sosial antar manusia. Kekuasaan tercipta dalam relasi sosial. Karena itu, kekuasaan dan hubungan kekuasaan dapat berubah. Dengan pemahaman kekuasaan tersebut, pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan kemudian memiliki konsep yang bermakna. Dengan kata lain, kemungkinan terjadinya proses pemberdayaan sangat tergantung pada 2 (dua) hal, yaitu :

²¹⁰ M. Indrawan, 2016, Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa di Desa Loleng Kecamatan Kota Bangun Kabupaten Kutai Kertanegara, e-Journal Adminsitration Negara, Vol. 4, No. 4, 2016, hlm. 5066

- a. Bahwa kekuasaan dapat berubah, jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun.
- b. Bahwa kekuasaan dapat diperluas, konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis.

Pemberdayaan menunjukkan pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (freedom), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari keleparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan, (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan dan (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.²¹¹

Beberapa ahli di bawah ini mengemukakan definisi pemberdayaan dilihat dari tujuan, proses dan cara-cara pemberdayaan antara lain:

- a. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.
- b. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagai pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang

²¹¹ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Penerbit PT Refika Aditama, Bandung, 2014, hlm. 57-58.

memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.

- c. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.
- d. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi, dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya.²¹²

Menurut Ife, pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan di sini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas:

- a. Pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, pekerjaan.
- b. Mendefinisikan kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
- c. Ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.

²¹² Edi Suharto, *Pembangunan Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial Spectrum Pemikiran*, Penerbit Lembaga Studi Pembangunan STKS, Bandung, hlm. 210-224

- d. Lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan.
- e. Sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan.
- f. Aktivitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang serta jasa.
- g. Reproduksi: kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Dengan demikian, pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan.²¹³ Kemiskinan memiliki beberapa ciri:

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan).
- b. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi).
- c. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi maupun pendidikan dan keluarga).
- d. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun missal.
- e. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam.
- f. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.

²¹³ Edi Suharto,.. Op. Cit., hlm. 59-60

- g. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
- h. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
- i. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil)

Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.²¹⁴

Secara khusus Kartasmita meninjau tentang peranan pihak-pihak yang terlibat dalam pemberdayaan yaitu, sebagai upaya untuk memberikan kekuatan dan kemampuan, berarti di dalam pemberdayaan mengandung dua pihak yang perlu ditinjau dengan seksama yaitu pihak yang diberdayakan dan pihak yang memberdayakan. Agar dapat diperoleh hasil yang memuaskan diperlukan komitmen yang tinggi dari kedua pihak. Dari pihak pemberdaya harus beranjak dari pendekatan bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai program dan proyek pembangunan, akan tetapi merupakan subyek dari upaya pembangunannya sendiri. Untuk itu, makan dalam pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan yang terarah, dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi kelompok sasaran dan menggunakan pendekatan kelompok.

²¹⁴ Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Pihak pemberdaya harus mempunyai komitmen untuk membuat atau melakukan suatu program yang juga memberdayakan. Sebab pengalaman menunjukkan bahwa banyak program pembangunan dalam pelaksanaannya kurang atau bahkan tidak mencerminkan aspek pemberdayaan. Hal ini tidak sesuai dengan pemberdayaan yang memberikan kekuatan dan kemampuan pada masyarakat. Komitmen yang rendah dari pihak pemberdaya dapat saja muncul dari kekhawatiran bahwa dengan upaya pemberdayaan akan mengurangi kekuatan dan kekuasaan mereka.²¹⁵ Lebih lanjut dalam pemberdayaan masyarakat terdapat beberapa prinsip, antara lain:

- a. Mengerjakan, artinya, kegiatan pemberdayaan harus sebanyak mungkin melibatkan masyarakat untuk mengerjakan/ menerapkan sesuatu. Karena melalui “mengerjakan” mereka akan mengalami proses belajar yang akan terus diingat untuk jangka waktu yang lebih lama.
- b. Akibat, artinya, kegiatan pemberdayaan harus memberikan akibat atau pengaruh yang baik atau bermanfaat, karena perasaan senang/ puas atau tidak senang/ kecewa akan mempengaruhi semangatnya untuk mengikuti kegiatan belajar/ pemberdayaan di masa-masa mendatang.
- c. Asosiasi, artinya setiap kegiatan pemberdayaan harus dikaitkan dengan kegiatan lainnya, sebab setiap orang cenderung untuk mengaitkan/ menghubungkan kegiatan dengan kegiatan/ peristiwa yang lainnya.²¹⁶

²¹⁵ Ginanjar Kertasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta, 1996, hlm. 144

²¹⁶ Totok Mardikanto, *Pemberdayaan Masyarakat*, ALFABETA, Bandung, 2015, hlm. 10

Berdasarkan penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah usaha dari pemerintah untuk pembangunan nasional dengan cara memberdayakan masyarakat dengan cara meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya sesuai dengan potensi yang ada di masing- masing desa dengan prinsip-prinsip dalam pemberdayaan terdiri dari tiga hal pokok yaitu mengerjakan, akibat dan asosiasi yang satu samalainnya tidak dapat dipisahkan.

Pada dasarnya pemberdayaan tujuan utamanya adalah memperkuat kekuasaan masyarakat, khususnya kelompok lemah yang tidak memiliki kemampuan, baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri), maupun karena kondisi eksternal (misalnya ditindas oleh struktur sosial yang tidak adil). Guna melengkapi pemahaman mengenai pemberdayaan perlu diketahui konsep mengenai kelompok lemah dan ketidakberdayaan yang dialaminya. Beberapa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi:

- a. Kelompok lemah secara structural, baik lemah secara kelas, gender, maupun etnis.
- b. Kelompok lemah khusus, seperti manula, anak-anak dan remaja.
- c. Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi dan/atau keluarga.

Kelompok-kelompok tertentu yang mengalami diskriminasi dalam suatu masyarakat, seperti masyarakat kelas sosial ekonomi rendah, kelompok minoritas etnis, wanita, populasi lanjut usia, serta para penyandang cacat, adalah orang-orang

yang mengalami ketidakberdayaan. Keadaan dan perilaku mereka yang berbeda dari “keumuman” kerap kali dipandang sebagai “deviant” (penyimpang). Mereka seringkali kurang dihargai dan bahkan dicap sebagai orang yang malas, lemah, yang disebabkan oleh dirinya sendiri. Padahal ketidakberdayaan mereka seringkali merupakan akibat dari adanya kekurangadilan dan diskriminasi dalam aspek-aspek kehidupan tertentu.²¹⁷

Pemberdayaan sebagai tujuan pada dasarnya akan memunculkan keberanian pada individu ataupun kelompok. Kondisi semula yang akan cenderung hanya menerima keadaan akan lebih berani bertindak untuk merubah keadaan. Bentuk keberanian itu juga dapat berupa menghadapi kekuasaan formal guna menghapus ketergantungannya pada kekuatan itu.

Dari beragam pengertian tentang pemberdayaan yang telah dikemukakan dalam bagian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan merupakan upaya yang dilakukan oleh masyarakat, dengan atau tanpa dukungan pihak luar, untuk memperbaiki kehidupannya yang berbasis kepada daya mereka sendiri, melalui upaya optimasi daya serta peningkatan posisi-tawar yang dimiliki, dengan perkataan lain, pemberdayaan harus menempatkan kekuatan masyarakat sebagai modal utama serta menghindari “rekayasa” pihak luar yang seringkali melemahkan kemandirian masyarakat setempat.

Undang-Undang Desa tidak hanya membawa sumber pendanaan pembangunan bagi Desa, namun juga memberi lensa baru pada masyarakat untuk

217

Edi Suharto,.. Op. Cit., hlm. 60

mentranformasi wajah Desa. Melalui pemberdayaan masyarakat Desa yang diharapkan mampu membawa perubahan nyata, sehingga harkat dan martabat mereka pulih kembali, Pemberdayaan masyarakat merupakan pendekatan yang memperhatikan seluruh aspek kehidupan masyarakat dengan sasaran seluruh lapisan masyarakat, pemandirian, sehingga mampu membangkitkan kemampuan self-help, untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat (modernisasi) yang mengacu pada cara berfikir, bersikap, berperilaku untuk maju.

Adapun Kelembagaan perdesaan, merupakan faktor pendorong (push factor), misalnya berkait makin langkanya sumber daya alam, kurangnya akses permodalan, rendahnya harga komoditas pertanian yang menyebabkan kesejahteraan petani menurun. Selain itu, berkurangnya lahan pertanian produktif, industrialisasi produk yang bersifat kearifan lokal tidak berjalan lancar, bahkan mengalami kebangkrutan masal, serta terjadinya bencana alam dan sebagainya.

Kelembagaan Komunitas Lokal merupakan lembaga masyarakat lokal yang dibangun dan diperkuat sesuai kebutuhan masyarakat dalam proses transformasi sosial yang mengakar, diakui dan diterima masyarakat. Peran kelembagaan komunitas lokal dalam pemberdayaan masyarakat yaitu salah satunya berpartisipasi dalam penanggulangan kemiskinan, maka perlu untuk mengetahui bagaimanakah perannya dari setiap lembaga komunitas lokal dalam melakukan kegiatan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Karena dalam pemberdayaan masyarakat, sasaran utama adalah masyarakat yang tidak berdaya (miskin) dalam arti luas dan secara nyata sebagian besar yang miskin adalah daerah perkotaan.

Dalam program pemberdayaan masyarakat selalu didorong untuk pro poor dan lebih memberikan peluang yang besar terhadap peran masyarakat dalam pemberdayaan masyarakat khususnya masyarakat miskin di Desa. Secara umum pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memulihkan atau meningkatkan keberdayaan suatu komunitas untuk mampu berbuat sesuai dengan harkat dan martabat mereka dalam melaksanakan hak- hak dan tanggungjawab mereka sebagai komunitas manusia dan warga Negara. Untuk dapat memulihkan kembali harkat dan martabat komunitas (warga miskin) atau menuju masyarakat yang berdaya dan sejahtera, maka penting peran dari kelembagaan komunitas lokal dalam pemberdayaan masyarakat yang menjadi pola pendekatan program penanggulangan kemiskinan yang sekarang baru gencar-gencarnya digalakkan Pemerintah.

Dalam konteks ini, pemberdayaan masyarakat, dapat diartikan sebagai proses penyeluruhan pembangunan yang oleh mardikanto diartikan sebagai proses perubahan sosial, ekonomi dan politik untuk memberdayakan dan memperkuat kemampuan masyarakat melalui proses belajar bersama yang partisipatif, agar terjadi perubahan perilaku pada diri semua stakeholders (individu, kelompok, kelembagaan) yang terlibat dalam proses pembangunan, demi terwujudnya kehidupan yang semakin berdaya, mandiri, dan partisipatif yang semakin sejahtera secara keberlanjutan.²¹⁸

²¹⁸ Totok Mardikanto,.. Op. Cit., hlm. 100

Berdasarkan penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa tujuan dari pemberdayaan masyarakat adalah untuk meningkatkan kemampuan, kualitas, dan potensi-potensi yang ada pada masyarakat agar dapat berkembang.

Kegiatan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya memperbaiki usaha yang dilaksanakan oleh masyarakat dan kegiatan pemberdayaan masyarakat sebagai syarat pembangunan, maka bentuk-bentuk pemberdayaan masyarakat:

a. Pemberdayaan Berdasarkan Sumber Daya Alam

Sumber daya alam merupakan salah satu potensi yang dapat diberdayakan, dengan memperhatikan keadaan sumber daya alam yang ada, diantaranya:

1). Lokasi Geografis

Lokasi geografis akan sangat menentukan keragaman komoditi yang diusahakan yang terkait dengan: keadaan iklim, sifat hujan dan saat-saat pergantian iklim akan tiba.

2). Topografi Wilayah

Topografi wilayah menentukan pola bertanam berkaitan dengan upaya pelestarian dan konversi tanah, serta keadaan pengairannya.

3). Iklim

Iklim akan sangat menentukan pola pertanaman, waktu bertanam, dan jenis komoditi yang dapat diusahakan dengan memberikan produk dan harga jual yang lebih baik.

4). Jenis Tanah

Sifat-sifat kimia dan fisiknya yang akan mempengaruhi ragam komoditi yang dapat diusahakan maupun tingkat produktifitasnya.

5). Bencana Alam Rutin

Akan mempengaruhi peluang keberhasilan komoditi yang diusahakan.

6). Status dan Luas Kepemilikan Lahan

Akan menentukan tingkat intensifikasi, produktivitas, dan pendapatannya.

7). Lokasi Administrasi

Lokasi administrasi berkaitan secara langsung dengan kebijakan pembangunan yang ditetapkan maupun sikap pimpinan wilayah terhadap kegiatan pembangunan di wilayahnya.

b. Berdasarkan Sumber Daya Manusia

Manusia merupakan pelaksana dari adanya pemberdayaan masyarakat, maka diperlukan perhatian secara khusus terhadap sumber daya manusia yang tersedia.

c. Pemberdayaan Berdasarkan Kelembagaan Kelembagaan adalah hal penting dalam pemberdayaan masyarakat dalam bidang pembangunan, baik dalam kelembagaan ekonomi maupun kelembagaan sosial.

d. Pemberdayaan Berdasarkan Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah ketersediaan sarana produksi, sarana pengangkutan, keadaan pasar, keadaan jalan, dan ketersediaan dibidang kesehatan.

e. Pemberdayaan Berdasarkan Pembangunan

Kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan harus selalu mengacu pada memperlancar pelaksanaan serta tercapainya tujuan-tujuan pembangunan.

f. Pemberdayaan berdasarkan ekonomi

Pemberdayaan berdasarkan ekonomi dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat sehingga tingkat ekonomi masyarakat dapat dikatakan sejahtera.²¹⁹

Berdasarkan penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa, pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari pemberdayaan berdasarkan sumber daya alam, pemberdayaan berdasarkan sumber daya manusia, pemberdayaan berdasarkan kelembagaan, pemberdayaan berdasarkan sarana dan prasarana, pemberdayaan berdasarkan pembangunan, pemberdayaan berdasarkan ekonomi.

5.1.2. Rekonstruksi Kedua : Kewenangan Daerah

Analisis rekonstruksi yang berikutnya yaitu pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 pasal 33 huruf l yang menjelaskan bahwa “syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah”. Pada bagian ini Daerah memiliki kewenangan dalam penyusunan syarat-syarat calon Kepala Desa secara terperinci. Namun kondisi demikian memunculkan potensi penyelewengan kewenangan daerah.

Seperti pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa bentuk penyelewengan kewenangan daerah dapat berdampak pada ketidakmampuan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan *Clean and Good Government* sesuai Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penyelewengan kewenangan daerah, yang sering terjadi dalam proses pengambilan keputusan dan tindakan oleh pejabat daerah, dapat dikaitkan dengan pelanggaran asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah prinsip yang digunakan sebagai

²¹⁹ Totok Mardikanto,.. Op. Cit., hlm. 188-194

acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam beberapa kasus, pejabat daerah telah menyalahi kewenangan mereka dan melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan hukum dan aturan yang berlaku.

Penyelewengan kewenangan daerah dapat berupa penggunaan dana desa untuk kepentingan pribadi, penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan wewenang tersebut, dan penggunaan wewenang untuk mengganggu kepentingan umum. Dalam beberapa kasus, penyelewengan kewenangan daerah telah berakibat hukum dan dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Pelanggaran asas umum pemerintahan yang baik dapat terjadi ketika pejabat daerah tidak mematuhi aturan dan hukum yang berlaku. Asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, dan asas tidak memihak, harus dipatuhi oleh pejabat daerah dalam pengambilan keputusan dan tindakan.

Dalam beberapa kasus, penyelewengan kewenangan daerah telah dikaitkan dengan pelanggaran asas umum pemerintahan yang baik. Misalnya, dalam kasus penggunaan dana desa untuk kepentingan pribadi, pejabat daerah telah menyalahi kewenangan mereka dan melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan hukum dan aturan yang berlaku. Hal ini dapat dikaitkan dengan pelanggaran asas kepastian hukum, karena pejabat daerah tidak mematuhi aturan yang berlaku. Dalam penelitian yang dilakukan oleh beberapa institusi, tercatat bahwa penyelewengan kewenangan daerah dapat dikaitkan dengan pelanggaran asas umum pemerintahan yang baik. Misalnya, dalam penelitian yang dilakukan oleh Universitas Trunojoyo

Madura, tercatat bahwa penggunaan dana desa yang menyalahi kewenangan dapat dikaitkan dengan pelanggaran asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini karena penggunaan dana desa yang menyalahi kewenangan dapat berakibat hukum dan dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.²²⁰

Dalam beberapa kasus, penyelewengan kewenangan daerah telah dikenakan sanksi. Misalnya, dalam kasus penggunaan dana desa untuk kepentingan pribadi, pejabat daerah telah dikenakan sanksi berupa penjara dan denda. Hal ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Indonesia memang memiliki sanksi yang efektif untuk memastikan penyelewengan kewenangan daerah tidak terjadi.

Dalam kesimpulan, penyelewengan kewenangan daerah dapat dikaitkan dengan pelanggaran asas umum pemerintahan yang baik. Dalam beberapa kasus, penyelewengan kewenangan daerah telah berakibat hukum dan dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penegakan hukum yang lebih efektif untuk memastikan penyelewengan kewenangan daerah tidak terjadi dan memastikan asas-asas umum pemerintahan yang baik dipatuhi oleh pejabat daerah. Capaian ini merupakan landasan awal dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) adalah prinsip-prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/ atau tindakan dalam penyelenggaraan

²²⁰ Jaka Bangun Prayogo, Dewi Muti'ah, Abdul Wachid Habibullah, Helmy Boemiya. 2022. Penyalahgunaan Wewenang Pada Penggunaan Dana Desa Dalam Perspektif Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Studi Kasus Desa Pademawu Timur, Kabupaten Pamekasan), *Journal Inicio Legis* Volume 3 Nomor 2 November 2022

pemerintahan. Pemerintahan yang baik merupakan pondasi utama bagi kelangsungan sebuah masyarakat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Di dalamnya terdapat seperangkat asas umum yang menjadi pedoman dalam mengelola negara dan mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya. Asas-asas ini menjadi kunci utama dalam menjaga stabilitas politik, ekonomi, serta sosial dalam suatu negara. Dalam tulisan ini, kita akan membahas secara mendalam tentang pentingnya asas umum pemerintahan yang baik, serta melihat beberapa contoh praktiknya di berbagai belahan dunia.

Pemerintah dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks dalam upaya mensejahterakan rakyat. Pemikiran tentang kesejahteraan rakyat sebenarnya sudah ada sejak terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.²²¹

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan mengemban tiga fungsi hakiki, yaitu pelayanan (*service*),

²²¹ Alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Jadi selain melaksanakan pembangunan, pemerintah juga memberikan pelayanan publik. Perizinan mempunyai peranan vital, karena selain sebagai sumber PAD, perizinan juga sebagai instrumen perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan”.Izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.²²²

Di sisi lain, birokrasi atau Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945). Penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peran pemerintah selaku penyelenggara negara pada negara kesejahteraan sangat sentral karena diberi tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, kepada pemezrintah diberikan kewenangan untuk turut campur dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat. Dengan

²²² Lalu Dhedi Kusmana, Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penerbitan Izin Di Kabupaten Lombok Timur, Jurnal Kajian Hukum dan Ius Vol I.Nomor 3 Tahun 2013, hlm. 57

kewajiban tersebut yang dibebankan di pundak pemerintah, pemerintah dituntut untuk terlibat secara aktif dalam dinamika kehidupan masyarakat.²²³

Mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab perlu adanya asas-asas umum penyelenggaraan negara agar dapat tercipta tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggara negara yang bersih merupakan penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta perbuatan tercela lainnya. Apabila penyelenggara negara bertindak bebas tanpa harus terikat secara sepenuhnya kepada undang-undang maka akan membuka peluang bagi penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan akan membuka kemungkinan benturan kepentingan antara penyelenggara negara dengan rakyat yang merasa dirugikan akibat penyalahgunaan kewenangan tersebut. Sehingga di dalam penyelenggaraan negara membutuhkan adanya pembatasan kekuasaan pemerintah atau negara dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu. Tidak ada kekuasaan negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa adanya pembatasan dan pengawasan. Sehingga diperlukan adanya berbagai macam cara, prosedur, asas, atau sistem yang dikembangkan dalam berbagai sistem ketatanegaraan. Sistem pembatasan kekuasaan, asas legalitas, mekanisme hak uji materi, ataupun peradilan administrasi negara merupakan contoh berbagai asas, sistem atau prosedur pembatasan kekuasaan negara yang dimaksud. Untuk menilai apakah tindakan

²²³ 3Agustin Widjiastuti, Peran AAUPB Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN, Jurnal Perspektif, Volume 22. Nomor 22 Tahun 2017, hlm. 116.

pemerintah sejalan dengan asas negara hukum atau tidak, dapat menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik.²²⁴

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB) lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Mendasarkan pada pendapat Jazim Hamidi bahwa: pertama, AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara, dan berfungsi sebagai pegangan bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan atau *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat. Kedua, sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat, dan sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai peraturan hukum positif.²²⁵

²²⁴ Ibid

²²⁵ Ibid

Konsepsi AAUPB menurut Crince Le Roy yang meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Adanya penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan konsekuensi yang logis dari bagi setiap daerah. Esensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI tahun 1945 beserta penjelasannya. Di dalamnya mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.²²⁶

²²⁶ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95

5.1.3. Rekonstruksi Ketiga : Netralitas Kepala Desa

Pada disertasi ini juga merekonstruksi Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang desa pada pasal 33 mengenai persyaratan calon Kepala Desa. Berangkat atas isu “netralitas” Kepala Desa, maka penulis berupaya untuk menambahkan persyaratan calon Kepala Desa yaitu bahwa Calon Kepala Desa yang sedang mengikuti konstestasi Pemilihan Kepala Desa dan nantinya jika terpilih menjadi Kepala Desa maka tidak menjadi anggota dan atau sedang menjabat secara aktif pada keanggotaan sebuah Partai Politik. Hala ini bertujuan untuk menjaga netralitas Kepala Desa.

Teori keadilan adalah konsep yang sangat relevan dalam konteks pemilihan umum, di mana netralitas kepala desa menjadi penting. Keadilan memainkan peran kunci dalam memastikan bahwa proses pemilihan berlangsung secara adil dan transparan. Tentu ada keterkaitan antara teori keadilan dengan netralitas kepala desa selama pemilihan umum, menggali bagaimana prinsip-prinsip keadilan dapat memandu perilaku kepala desa dalam konteks ini.

Teori keadilan, seperti yang dikembangkan oleh filsuf dan pemikir seperti John Rawls dan Amartya Sen, berbicara tentang bagaimana keadilan dapat dicapai dalam masyarakat. Salah satu prinsip utama keadilan adalah keadilan prosedural, di mana proses yang adil dan transparan dianggap penting untuk mencapai hasil yang adil. Dalam konteks pemilihan umum, keadilan prosedural menuntut bahwa semua calon dan pemilih diperlakukan dengan adil dan setara, dan bahwa prosesnya tidak dimanipulasi oleh pihak mana pun.

Netralitas kepala desa selama pemilihan umum adalah manifestasi dari prinsip keadilan prosedural. Ketika kepala desa tetap netral, mereka memastikan bahwa semua calon memiliki kesempatan yang sama untuk bersaing secara adil tanpa campur tangan atau keuntungan dari pihak berwenang. Ini menciptakan lingkungan yang setara bagi semua pihak yang terlibat dalam proses pemilihan, sesuai dengan prinsip keadilan.

Kehadiran kepala desa yang netral memiliki dampak yang signifikan terhadap mencapai keadilan dalam pemilihan umum. Pertama, ini membantu memastikan bahwa proses pemilihan dilakukan secara adil, tanpa diskriminasi atau keuntungan yang tidak adil bagi calon tertentu. Kepala desa yang netral juga membantu menjaga integritas proses pemilihan, yang merupakan prasyarat bagi hasil yang adil dan diterima.

Selain itu, netralitas kepala desa membantu menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahannya. Ketika penduduk desa percaya bahwa kepala desa bertindak secara adil dan netral, mereka lebih cenderung untuk percaya pada hasil pemilihan dan menerima kemenangan atau kekalahan dengan lapang dada. Ini penting untuk stabilitas dan harmoni di tingkat desa.

Meskipun penting, mempertahankan netralitas kepala desa selama pemilihan umum tidak selalu mudah. Mereka mungkin dihadapkan pada tekanan dari berbagai pihak, termasuk calon, partai politik, atau bahkan pendukung mereka sendiri. Oleh karena itu, diperlukan strategi untuk memastikan bahwa kepala desa tetap netral. Ini termasuk pelatihan tentang pentingnya netralitas, pembentukan

komite pemilihan yang independen, dan keterlibatan aktif masyarakat dalam pengawasan proses pemilihan.

Selain strategi praktis, penting juga untuk meningkatkan pendidikan politik dan kesadaran hukum di antara penduduk desa. Dengan memahami pentingnya netralitas kepala desa dan hak-hak mereka sebagai pemilih, masyarakat dapat menjadi lebih aktif dalam memantau proses pemilihan dan melindungi integritasnya.

Keadilan adalah prinsip penting dalam pemilihan umum, dan netralitas kepala desa adalah salah satu elemen kunci dalam mencapainya. Dengan memahami kaitan antara teori keadilan dan netralitas kepala desa, kita dapat menghargai pentingnya memastikan bahwa proses pemilihan berlangsung secara adil dan transparan. Melalui upaya untuk mempertahankan netralitas, kepala desa dapat memainkan peran yang penting dalam memastikan bahwa prinsip-prinsip keadilan terwujud dalam konteks pemilihan umum di tingkat desa.

Tabel 4
Rekonstruksi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 33)

UU No 3 Tahun 2024	Kelemahan	Rekonstruksi
a. warga Negara Republik Indonesia	-	-
b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa	-	-
c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan	-	-

UU No 3 Tahun 2024	Kelemahan	Rekonstruksi
<p>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;</p>		
<p>d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat</p>	<p>tidak sejalan dengan prioritas pembangunan sumber daya manusia nasional terkait wajib belajar 12 tahun</p>	<p>berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas atau sederajat</p>
<p>e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar</p>	-	-
<p>f. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa</p>	-	-
<p>g. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara</p>	-	-
<p>h. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling</p>	-	-

UU No 3 Tahun 2024	Kelemahan	Rekonstruksi
<p>singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang</p>		
<p>i. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap</p>	-	-
<p>j. berbadan sehat</p>	-	-
<p>k. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 2 (dua) kali masa jabatan;</p>	-	-
<p>l. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota</p>	<p>berpotensi penyelewengan kewenangan daerah dalam penyusunan peraturan terkait</p>	<p>syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota dengan berpedoman pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik</p>

UU No 3 Tahun 2024	Kelemahan	Rekonstruksi
	kekosongan hukum akan komitmen netralitas pada persyaratan calon kepala desa	m. tidak menjadi pengurus/anggota partai politik

Tabel di atas memberikan penjelasan mengenai point-point yang perlu direkonstruksi pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 2004 tentang Desa. Pertama, rekonstruksi syarat pendidikan calon Kepala Desa menjadi setidaknya lulusan Sekolah Menengah Atas (sederajat). Kedua, rekonstruksi terkait syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota dengan berpedoman pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Ketiga, rekonstruksi terkait calon Kepala Daerah tidak sedang menjadi pengurus dan atau anggota partai politik. Ketiga rekonstruksi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 2004 tentang Desa pasal 33 mengenai syarat calon Kepala Desa ini dengan tujuan untuk memayungi penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa yang berbasis Nilai Keadilan.

5.2. Keterkaitan Kepemimpinan Yang Berbasis Nilai Keadilan dengan Teori Keadilan Pancasila, Teori Sistem Hukum dan Teori Hukum Progressive

Kepemimpinan yang berbasis nilai telah menjadi fokus utama dalam konteks pengelolaan organisasi dan komunitas di era modern ini. Salah satu nilai yang sangat penting dalam konteks kepemimpinan adalah nilai keadilan. Keadilan tidak hanya menjadi landasan moral bagi sebuah kepemimpinan yang efektif, tetapi

juga merupakan elemen kunci dalam membangun masyarakat yang adil dan beradab²²⁷. Dalam konteks Indonesia, nilai keadilan memiliki hubungan yang erat dengan konsep-konsep yang terdapat dalam Pancasila, yaitu dasar negara Republik Indonesia. Pancasila, sebagai ideologi negara, menekankan pada berbagai nilai, salah satunya adalah nilai keadilan. Oleh karena itu, memahami keterkaitan antara kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan dengan teori keadilan Pancasila menjadi sangat penting dalam mengaplikasikan prinsip-prinsip kepemimpinan yang efektif di Indonesia.²²⁸

Kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan merupakan paradigma kepemimpinan yang menekankan pentingnya integritas, kejujuran, dan kesetiaan dalam pengambilan keputusan. Pemimpin yang memimpin berdasarkan nilai keadilan akan berusaha untuk memastikan bahwa setiap individu diperlakukan dengan adil dan setara dalam semua aspek kehidupan organisasi atau komunitas.²²⁹ Keadilan Pancasila adalah konsep keadilan yang mendasarkan diri pada nilai-nilai Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Konsep ini menempatkan keadilan sebagai salah satu pilar utama dalam pembangunan masyarakat yang adil dan sejahtera.²³⁰

²²⁷ Effendi, Sofyan. (2019). *Kepemimpinan dan Pengambilan Keputusan dalam Organisasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

²²⁸ Hasan, Noorhaidi. (2018). *Membedah Kepemimpinan Indonesia*. Jakarta: Kencana.

²²⁹ Lukito, Ratno. (2017). *Pancasila: Nilai dan Implementasinya dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Kompas.

²³⁰ Widodo, Joko. (2016). "Menuju Indonesia Yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong". Retrieved from <https://setkab.go.id/menpan-rb/membangun-kepemimpinan-berbasis-nilai-nilai-bangsa/>

Aspek-aspek yang menjadi karakteristik Pemimpin yang Bernilai Keadilan meliputi;²³¹

- a. Pemimpin sebagai Cermin Nilai-Nilai Pancasila. Pemimpin yang berbasis nilai keadilan akan mencerminkan nilai-nilai Pancasila dalam setiap tindakan dan keputusannya.
- b. Penerapan Keadilan dalam Pengambilan Keputusan. Pemimpin yang berbasis nilai keadilan akan menerapkan prinsip-prinsip keadilan Pancasila dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi berbagai aspek kehidupan masyarakat atau organisasi.
- c. Membangun Masyarakat yang Adil dan Beradab. Kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan akan berkontribusi dalam membangun masyarakat yang adil dan beradab sesuai dengan visi dan misi Pancasila.

Sebagai contoh, dapat dilihat dalam praktik kepemimpinan di berbagai sektor di Indonesia, seperti pemerintahan, bisnis, dan organisasi masyarakat sipil seperti halnya Kepala Desa. Banyak pemimpin yang berusaha untuk menerapkan prinsip-prinsip keadilan Pancasila dalam setiap aspek kepemimpinan mereka. Dalam menghadapi kompleksitas tantangan di era modern ini, kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan menjadi semakin penting. Keterkaitan antara kepemimpinan berbasis nilai keadilan dengan teori keadilan Pancasila menawarkan pandangan yang komprehensif dalam memahami bagaimana kepemimpinan yang efektif dapat dibangun dan diimplementasikan dalam konteks Indonesia. Melalui integrasi antara

²³¹ Purnama, Fatahillah. (2020). *Keadilan Pancasila: Konsep dan Implementasi dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Yogyakarta: Gava Media.

nilai-nilai keadilan dan prinsip-prinsip Pancasila, diharapkan dapat tercipta pemimpin-pemimpin yang mampu membawa perubahan positif dan memajukan masyarakat menuju arah yang lebih adil, beradab, dan sejahtera.

Dalam konteks dinamika organisasi dan pemerintahan, kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan memegang peran penting dalam menciptakan lingkungan yang inklusif dan berkelanjutan. Keadilan merupakan salah satu nilai yang menjadi landasan dalam pembangunan masyarakat yang adil dan berkeadilan. Sementara itu, teori kepastian hukum menyoroti perlunya ketegasan dan kejelasan dalam proses hukum untuk menciptakan keadilan yang berkelanjutan dalam sebuah sistem.²³²

Kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan menekankan pada prinsip-prinsip moral dan etika dalam pengambilan keputusan. Kepemimpinan semacam ini memperhatikan kebutuhan dan kepentingan semua pihak yang terlibat, dengan memastikan bahwa setiap individu diperlakukan secara adil dan setara. Kepemimpinan berbasis nilai keadilan mempromosikan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap tindakan dan kebijakan yang diambil. Adapun Teori kepastian hukum menekankan pentingnya kejelasan, konsistensi, dan ketegasan dalam penerapan hukum. Prinsip-prinsip ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan hukum yang stabil dan dapat diprediksi, di mana setiap individu memiliki kepastian mengenai konsekuensi dari tindakan mereka. Teori ini meyakini

²³² North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

bahwa kepastian hukum merupakan prasyarat utama bagi keadilan yang berkelanjutan dalam sebuah masyarakat.²³³

Kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori sistem hukum saling terkait dalam berbagai aspek, terutama dalam konteks pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Berikut adalah beberapa keterkaitan antara keduanya:

1. **Pemahaman Nilai Keadilan.** Kepemimpinan berbasis nilai keadilan mendorong pemimpin untuk memahami dan mempromosikan nilai-nilai keadilan dalam sistem hukum. Pemimpin yang memiliki pemahaman yang kuat tentang konsep-konsep keadilan akan lebih cenderung untuk membentuk dan menerapkan hukum yang adil dan berkeadilan.
2. **Pembentukan Kebijakan Hukum.** Pemimpin yang menganut kepemimpinan berbasis nilai keadilan akan mempertimbangkan nilai-nilai keadilan dalam pembentukan kebijakan hukum. Mereka akan memastikan bahwa hukum yang dibuat memiliki tujuan untuk mewujudkan keadilan bagi semua individu dan kelompok dalam masyarakat.
3. **Penerapan Hukum yang Adil.** Pemimpin yang menekankan kepemimpinan berbasis nilai keadilan akan memastikan penerapan hukum yang adil dan setara bagi semua individu, tanpa memandang status sosial, ekonomi, atau politik mereka. Mereka akan memastikan bahwa setiap individu memiliki akses yang sama terhadap keadilan di bawah hukum.

²³³ Yukl, G. (2010). *Leadership in Organizations*. Pearson Education.

4. Penegakan Hukum yang Bermartabat. Pemimpin yang mempraktikkan kepemimpinan berbasis nilai keadilan akan memastikan penegakan hukum yang bermartabat dan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Mereka akan memastikan bahwa hak asasi manusia dihormati dan bahwa proses hukum berlangsung dengan transparan dan adil.
5. Peran Pemimpin dalam Sistem Hukum. Pemimpin berperan penting dalam sistem hukum, baik sebagai pembuat kebijakan, penegak hukum, maupun pengawas sistem hukum secara keseluruhan. Pemimpin yang menganut kepemimpinan berbasis nilai keadilan akan menggunakan kekuasaan dan otoritas mereka untuk memperkuat prinsip-prinsip keadilan dalam sistem hukum.

Dengan demikian, kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori sistem hukum saling mendukung dalam menciptakan lingkungan hukum yang adil, berkeadilan, dan bermartabat. Pemimpin yang mengutamakan nilai-nilai keadilan dalam kepemimpinannya akan memastikan bahwa sistem hukum bekerja untuk kepentingan semua individu dalam masyarakat, sehingga menciptakan fondasi yang kuat untuk masyarakat yang demokratis dan beradab.

Kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif merupakan dua konsep yang secara substansial berkaitan satu sama lain dalam konteks pembangunan sosial dan kelembagaan. Kepemimpinan yang berbasis nilai keadilan menekankan pentingnya keadilan, kesetaraan, dan inklusi dalam

pengambilan keputusan, sementara teori hukum progresif memandang hukum sebagai alat untuk mencapai perubahan sosial yang lebih adil dan progresif.²³⁴

Kepemimpinan berbasis nilai keadilan menitikberatkan pada prinsip-prinsip moral dan etika dalam pengambilan keputusan. Pemimpin yang mengadopsi pendekatan ini memastikan bahwa setiap tindakan dan kebijakan didasarkan pada keadilan dan kesetaraan bagi semua pihak yang terlibat. Implikasi dari kepemimpinan berbasis nilai keadilan termasuk promosi partisipasi aktif, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan. Teori hukum progresif menganggap hukum sebagai alat yang dapat digunakan untuk mencapai perubahan sosial yang lebih adil dan progresif. Menurut pandangan ini, hukum harus berkembang seiring perubahan dalam nilai-nilai sosial dan kebutuhan masyarakat. Teori ini menekankan pentingnya interpretasi yang dinamis terhadap hukum, serta penegakan hak-hak individu dan kelompok yang kurang terwakili.²³⁵

Keterkaitan antara kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif tercermin dalam beberapa aspek:²³⁶

- a. Keadilan sebagai Landasan Kepemimpinan: Kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif sama-sama menempatkan keadilan sebagai landasan utama dalam tindakan mereka. Baik pemimpin maupun

²³⁴ Bell, D. A. (2008). *The Lost Promise of Civil Rights.* Harvard University Press.

²³⁵ Kennedy, D. (2006). *The Uses and Disadvantages of History for Law.* Cardozo L. Rev., 28, 1297.

²³⁶ Tushnet, M. (1998). *The Possibilities of Comparative Constitutional Law.* Yale L.J., 108, 1225

sistem hukum harus berkomitmen untuk memastikan bahwa setiap individu memiliki akses yang sama terhadap keadilan dan perlindungan hukum.

- b. Perubahan Sosial dan Kebutuhan Masyarakat: Kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif mengakui pentingnya merespons perubahan sosial dan kebutuhan masyarakat. Pemimpin dan pengambil keputusan harus mampu menyesuaikan diri dengan dinamika sosial yang terus berubah, sementara hukum harus mampu mengakomodasi nilai-nilai baru dan menanggapi tantangan-tantangan baru dalam masyarakat.
- c. Inklusi dan Partisipasi: Kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif mendorong inklusi dan partisipasi aktif dari semua pihak yang terlibat. Hal ini berarti bahwa keputusan yang diambil harus melibatkan beragam perspektif dan memperhitungkan kepentingan semua kelompok dalam masyarakat.

Keterkaitan antara kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif memiliki implikasi yang signifikan dalam praktik kepemimpinan dan pembangunan masyarakat, antara lain:²³⁷

- a. Penguatan Institusi dan Sistem Hukum: Pemimpin yang menganut nilai-nilai keadilan dan memahami teori hukum progresif akan bekerja untuk memperkuat institusi dan sistem hukum yang adil dan inklusif. Hal ini termasuk peningkatan akses terhadap keadilan, penegakan hak-hak asasi

²³⁷ Ibid

manusia, dan reformasi hukum yang bertujuan untuk mencapai keadilan sosial.

- b. Pemberdayaan Masyarakat: Kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif mendorong pemberdayaan masyarakat melalui partisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan dan penegakan hukum. Pemimpin harus berperan sebagai fasilitator bagi partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan dan mengawasi implementasinya.
- c. Pembangunan yang Berkelanjutan: Dengan mengintegrasikan prinsip-prinsip keadilan dan teori hukum progresif dalam praktik kepemimpinan dan pembangunan masyarakat, kita dapat menciptakan kondisi yang mendukung pertumbuhan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan. Ini mencakup peningkatan akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan keadilan sosial bagi semua lapisan masyarakat.

Kepemimpinan berbasis nilai keadilan dan teori hukum progresif merupakan dua konsep yang saling melengkapi dalam menciptakan masyarakat yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan. Dengan memahami keterkaitan antara kedua konsep ini, pemimpin dapat mengambil langkah-langkah konkret untuk memperkuat institusi dan sistem hukum, serta mempromosikan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan. Dengan demikian, kita dapat membangun masyarakat yang lebih baik bagi semua individu dan kelompok.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Pemilihan kepala desa merupakan salah satu bentuk pesta demokrasi yang begitu merakyat. Pemilu tingkat desa ini merupakan ajang kompetisi politik yang begitu mengena jika dapat dimanfaatkan untuk pembelajaran politik bagi masyarakat. Pada analisis hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut;

1. Regulasi pemilihan Kepala Desa saat ini didasarkan atas;
 - a. Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - b. Undang-undang No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - c. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - d. Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Dimana dalam dasar-dasar hukum tersebut terkait persyaratan calon Kepala Desa, mekanisme pemilihan Kepala Desa hingga urusan penyelesaian sengketa pada hasil pemilihan Kepala Desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berlaku saat ini, pemilihan kepala desa harus dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten dan kota dengan ditetapkannya Peraturan Daerah untuk mengatur kebijakan dalam hal pemilihan kepala desa.

2. Adapun dalam regulasi dan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa ditemui kelemahan terkait dengan persyaratan calon Kepala Desa meliputi;
- a. Pada aspek pendidikan calon Kepala Desa. Dimana dasar pertimbangan persyaratan jenjang pendidikan, dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan atas UU No 6 tahun 2014 tentang Desa, syarat minimal pendidikan calon Kepala Desa adalah lulusan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dibanding dengan persyaratan jenjang pendidikan Perangkat Desa yang minimal berpendidikan setara SMA (Sekolah Menengah Atas) sesuai Permendagri No. 85 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa pasal 2 ayat 2 menjadi sebuah pertanyaan besar. Dimana standar pendidikan perangkat desa lebih tinggi dibanding dengan syarat pendidikan calon Kepala desa itu sendiri.
 - b. Pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 pasal 33 huruf l menjelaskan mengenai syarat lain calon Kepala Daerah yang belum tertulis secara eskplisit di dalam Undang-Undang selanjutnya diatur sesuai dengan Peraturan Daerah. Hal ini berpotensi pada kesewenangan Pemerintah Daerah, yang sangat dimungkinkan melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.
 - c. Perspektif netralitas Kepala Desa yang belum diatur secara jelas sebagai persyaratan Calon Kepala Desa pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024. Fenomena Ketidaknetralitasan Kepala Desa akan menjadi

polemik pada masa Pemilu maupun Pilkada. Sehingga hal ini perlu dirumuskan regulasi yang jelas.

3. Dengan temuan kelemahan di atas maka diperlukan rekonstruksi hukum dimana standar calon Kepala Desa diantaranya
 - a. Pada aspek pendidikan yang semula jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP) sederajat ditingkatkan menjadi Sekolah Menengah Atas (SMA) sederajat. Dengan argumentasi bahwa Pemerintah Indonesia memiliki prioritas pembangunan sumber daya manusia dengan meningkatkan program wajib belajar yang semula hanya 9 tahun menjadi program wajib belajar 12 tahun. Percepatan pelaksanaan wajib belajar 12 tahun juga menjadi salah satu prioritas nasional pada RPJMN 2020-2024 yang juga merupakan salah satu prioritas pada Merdeka Belajar. Mengingat beragamnya tanggung jawab kepala desa, penting bagi mereka untuk memiliki pengetahuan dan keterampilan yang luas. Mereka harus memahami hukum dan kebijakan setempat, memiliki pemahaman mendalam tentang kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dan mampu berkomunikasi secara efektif dengan berbagai pemangku kepentingan. Pendidikan penting bagi calon kepala desa
 - b. Syarat calon Kepala Desa yang belum dijelaskan secara eksplisit pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diatur dalam Peraturan Daerah perlu diberikan koridor hukum yang jelas guna mengantisipasi kesewenangan Pemerintah Daerah. Sehingga Syarat lain

yang disesuaikan dengan Perda tersebut harus disusun sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) adalah prinsip-prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/ atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang baik merupakan pondasi utama bagi kelangsungan sebuah masyarakat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Di dalamnya terdapat seperangkat asas umum yang menjadi pedoman dalam mengelola negara dan mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya. Asas-asas ini menjadi kunci utama dalam menjaga stabilitas politik, ekonomi, serta sosial dalam suatu negara. Dalam tulisan ini, kita akan membahas secara mendalam tentang pentingnya asas umum pemerintahan yang baik.

- c. Fenomena ketidaknetralitasan Kepala Desa perlu dibatasi dengan koridor hukum yang jelas. Yaitu disusun sebuah syarat calon Kepala Desa yang akan mengikuti kontestasi Pemilihan Kepala Desa yaitu “tidak sebagai pengurus dan atau sebagai anggota partai politik”. Keadilan adalah prinsip penting dalam pemilihan umum, dan netralitas kepala desa adalah salah satu elemen kunci dalam mencapainya. Dengan memahami kaitan antara teori keadilan dan netralitas kepala desa, kita dapat menghargai pentingnya memastikan bahwa proses pemilihan berlangsung secara adil dan transparan. Melalui upaya untuk mempertahankan netralitas, kepala desa dapat memainkan peran yang

penting dalam memastikan bahwa prinsip-prinsip keadilan terwujud dalam konteks pemilihan umum di tingkat desa.

6.2. Saran

Setelah dilakukan analisis dan rekonstruksi hukum pemilihan kepala desa, maka penulis menyampaikan berbagai saran sebagai berikut;

1. Perlunya mereformasi kembali Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sesuai dengan rekonstruksi hukum yang direkomendasikan.
2. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa perlu dilakukan secara akuntabel dan memenuhi nilai-nilai keadilan sosial.
3. Bagi masyarakat pentingnya memilih calon Kepala Desa yang kredibel dengan salah satu parameternya yaitu berdasarkan tingkat pendidikannya.
4. Mengingat Kepala Desa bukan merupakan jabatan politik, harusnya dikaji ulang akan proses pemilihan secara langsung karena tanggung jawab mengemban jabatan Kepala Desa sangatlah penting dengan waktu 8 (delapan) tahun sehingga diperlukan pemimpin yang benar- benar akuntabel, berakhlak, dan beriman.

6.3. Implikasi Penelitian

Dalam penulisan disertasi ini memiliki implikasi sebagai berikut;

1. Implikasi Teoritis

Disertasi ini memiliki implikasi teoritis dimana didapatkan temuan baru mengenai kajian hukum Pemerintahan Desa secara khusus mengenai Pemilihan Kepala Desa. Dimana dalam persyaratan calon Kepala Desa perlu direkonstruksi pada aspek pendidikan.

2. Implikasi Praktis

Adapun implikasi praktis dari penulisan disertasi ini yaitu memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya memilih calon Kepala Desa yang kredibel dengan salah satu parameternya berdasarkan aspek pendidikan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah, Rozali, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, cetakan ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet II, PT Gunung Agung Tbk, Jakarta,
- Agus Dwiyanto, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Galang Printika, Yogyakarta.
- Ali Mudhofir, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1996,
- Andi Mustain Pide, 1998, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Anton Baker dan Ahmad Choris Zubair, 1990, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Cet. 1, Kanisius, Yogyakarta.
- Ari Dwipayana, 2003, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Attamimi, A. Hamid S, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, UI- Jakarta.
- Ateng Safrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung.
- B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996,
- Bayu Suryaningrat, 1997, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Ghalia Yayasan Beringin KORPRI Unit Depdagri, Bandung.
- Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis (Terjemahan Raisul Muttaqien)*, PT Nuansa dan Nusamedia, Bandung,
- Dayanto. 2014. *Negara Hukum & Demokrasi Pergulatan Paradigmatik Dan Kritik Realitas Dalam Meluruskan Jalan Bernegara*. Yogyakarta: Deepublish.
- Deddy Supriady Bratakusumah, dan Dadang Solihin, 2001, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dharma Setyawan Salam, 2002, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Jambatan, Jakarta.
- Didi Nazmi Yunus, 1992, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang.
- Djokosutono, 1982, *Hukum Tata Negara*, (dihimpun oleh Harun al Rasid), Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Eko Sutoro, Prakarsa, 1999, *Desentralisasi & Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta.

- Endang Sutrisno, 2007, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Genta Press, Yogyakarta,
- Fajlurrahman Jurdi. 2016. *Teori Negara Hukum*. Malang: Setara Press.
- Galang Asmara. 2016. *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Ismail Saleh, 1988, *Demokrasi, Konstitusi dan Hukum*, Depkeh RI, Jakarta.
- Ismail Suny, 1985, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta.
- I Widara, 2001, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, Laporan Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Irawan Soejito, 1984, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997,
- Josef Rihu Kaho, 1990, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Bhineka Cipta, Jakarta.
- J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Bhineka Cipta, Jakarta.
- Latif Yudi. 2020. *Wawasan Pancasila Edisi Komprehensif*. Jakarta: Mizan Media Utama.
- Mahfud MD dan SF. Marbun, 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- M. Ali Taher Parasong. 2014. *Mencegah Runtuhnya Negara Hukum*. Jakarta: Grafindo Books Media.
- M. Syukri Akub dan Baharuddin Badaru, 2012, *Wawasan Due Process of Law dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta,
- M. Solly. Lubis, 1975, *Pergeseran Garis Politik Dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung.
- Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia-Seri Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- M. Irfan Islamy, 1997, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan Ke 8, Bumi Aksara, Jakarta.
- Muhamad Rakhmat. 2014. *Konstitusi & Kelembagaan Negara*. Bandung: Logos Publishing.
- Muhammad Nazir, 1988, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Nomensen Sinamo, 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Bekasi: Jala Permata Aksara.

- Philipus M. Hadjon and Et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993)
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (PT. raja grafindo persada, Jakarta 2014)
- Romli Atmasasmita. 2012. *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing..
- Sadu Wasistiono, M. Irwan Tahir, 1998., *Otonomi dan Antisipasi Perkembangan, Suatu Bahan Penyegaran Pemahaman Otonomi Daerah*, Bandung
- Satjipto Rahardjo, 2004, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta : UMS Press,.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Hukum Yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, PDIH Semarang, Volume I Nomor 1, April, 2005,
- Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, hlm. 154
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing,
- SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam menjelmakan Pemerintahan yang baik dan bersih di Indonesia*.
- Soejono Soekamto dan Sri Mamudi, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada,
- Soerjono Soekamto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press,
- Sulistiyowati Irianto. 2009. *Menuju Pembangunan Hukum Pro-Keadilan Rakyat. Dirangkai kedalam buku Sosiologi Hukum Dalam Perubahan*. Editor: Antonius Cahyadi dan Donny Danardono. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Taliziduhu Ndraha, 1984, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bina Aksara, Jakarta
- Teguh Yuwono (ed) , 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta.
- Widjaja, 2003, *Pemerintahan Desa/Marga*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang- Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6
Tahun 2014 tentang Desa;
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan
Kepala Desa;
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomo5 85 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan
Pemberhentian Perangkat Desa

C. Internet dan Jurnal

- Agnes Fitryantica, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober – November 2019;
- Agus Sukadi, Gunarto, dan Soegianto. 2017. The Implementation Of Roles And Functions Of Regional House Of Representatives (DPRD)Based On Law State Framework To Achieve Good Governance. The 3rd International Conference and Call for Paper Faculty of Law 2017. Semarang: Sultan Agung Islamic University;
- Andi Bau Inggit AR, Asas-asas Pembentukan Peraturang Perundang-undnagan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, Nomor 1, Mei 2019;
<https://www.unila.ac.id/butuh-pendekatan-sosio-legal-untuk-pahami-hukum-secara-holistik> diakses pada tanggal 01 April 2023, Pukul 19.21 WIB
- Bambang Susanto. Korupsi dalam Pemerintahan Desa: Studi Kasus di Kabupaten X., *Jurnal Penelitian Kebijakan Publik*, Volume 3, Nomor 2, 2018.
- I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. 2015. Hak Menguasai Negara Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Sebagai Perwujudan Doktrin Negara Hukum Kesejahteraan. *ejournal Masalah-Masalah Hukum*. p-ISSN: 2086-2695, e-ISSN: 2527-4716. Vol 44, No. 2 (2015). Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. hlm. 133. Melalui <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/11439/9651> [24/11/18];
- Nur Sodiq, Membangun Politik Hukum Responsif Perspektif Ius Constituendum, *Jurnal Magister Hukum Udayan*, Volume 5 Nomor 2, Juli 2016;
- Slamet Rosyadi. Kepala Desa dan Tantangan Pemerintahan Lokal di Indonesia: Sebuah Tinjauan Kritis. *Jurnal Pemerintahan*, Volume 5, Nomor 2, 2016.

Sudarman. Peran dan Fungsi Kepala Desa dalam Pembangunan di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik*, Volume 8, Nomor 1, 2019.

Widayati, *Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Partisipatif dan Berkeadilan*, *Jurnal Hukum Unissula*, Vol. 36 No. 2 (2020).

