

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
KEPALA DESA

Disusun oleh :
TIM PENYUSUN

BAGIAN PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN
SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2015

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu :

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; dan terakhir dengan ;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan catatan sejarah diatas, dapat kita lihat bahwa pengaturan tentang desa selalu berhimpit dengan pengaturan tentang pemerintahan daerah, atau dapat diartikan bahwa pengaturan tentang desa dari sejak dahulu telah menjadi tarik ulur dalam ranah desentralisasi, apakah menjadi bagian dari otonomi daerah kabupaten atau merupakan otonomi desa.

Namun, pengaturan yang ada selama ini juga lebih pada desa sebagai bagian dari desentralisasi kabupaten/kota. Salah satu dari

dampak reformasi adalah munculnya tuntutan otonomi, diawali dengan otonomi Daerah yang menggulirkan era desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada Kabupaten/kota untuk mengatur daerahnya masing-masing. Kewenangan ini selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada perkembangan berikutnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang tersebut dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada kedua Undang-Undang awal, pengaturan tentang desa masuk dalam substansi dan pada struktur UU, diatur dalam Bab tersendiri, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengaturan tentang Desa pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dicabut. Mengenai hal ini tercantum pada Pasal 121 Bab XVI Ketentuan Penutup, yang berbunyi¹:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dengan demikian jelaslah sudah bahwa Desa telah berada diluar otonomi Pemerintahan Daerah. Desa berstatus mandiri dan diakui sebagai otonomi desa. Tujuan ditetapkannya pengaturan Desa

¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.²

Mengenai hal ini selanjutnya diperjelas dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana pada UU terakhir ini, substansi tentang Desa sudah

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

tidak tercantum lagi, dan pada struktur UU tidak terdapat pengaturan Bab tentang Desa.

Alasan yang mendasar mengenai hal ini adalah bahwa pengaturan dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan Desa dirasa kurang memperjelas kedudukan desa dalam konteks otonomi, artinya disatu sisi desa memiliki kewenangan mengatur sesuai budaya aslinya, namun disisi lain disebutkan bahwa otonomi berada pada kabupaten/kota, sehingga otonomi desa merupakan bagian dari desentralisasi kewenangan kabupaten/kota, jadi kewenangan desa merupakan kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan ke desa.

Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang Desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah Desa memiliki otonomi? Ketidak-jelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam UU 32/2004 membuat UU 32/2004 belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera.

Sejak lahir UU 22/1999 otonomi (kemandirian) Desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi Desa (sebagai representasi Desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi bersama apa makna otonomi Desa. Apakah yang disebut otonomi Desa adalah "otonomi asli" sebagaimana menjadi sebuah prinsip dasar yang terkandung dalam UU 32/2004, atau otonomi yang didesentralisasikan seperti halnya otonomi daerah? Ada banyak kalangan bahwa otonomi Desa berdasar otonomi asli, yang berarti Desa mengurus sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggungjawab negara.

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik,

dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri³.

Mengenai kedudukan Desa, Rosidji Ranggawidjaja menyebutkan bahwa desa merupakan bentuk dari komunitas sosial yang keberadaannya sudah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk, dan pemerintahan desa yang ada sekarang merupakan kelanjutan dari pemerintahan desa yang ada sejak jaman dahulu⁴. Dari sini kemudian muncul pemikiran bahwa desa bukan semata satuan pemerintahan, namun berkaitan pula dengan asal usul desa tersebut. Desa dapat tumbuh dari suatu kesatuan masyarakat dengan kesamaan asal usul atau adat istiadat. Keragaman asal usul desa inilah yang perlu diakui, tidak semata sebagai desa administratif semata. I

Mengenai pertimbangan dari penyusun UU tentang Desa dapat dibaca pada naskah Akademik RUU tentang Desa yang menjelaskan sebagai berikut⁵:

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan

³ Ali fauzan, *Implementasi Peraturan Pemeirntah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*, Disertasi Program Pascasarjana Undip, 2010.

⁴ Ranggawidjaja, Rosidji. 2013. dalam Abdurahman Ali et all. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung. Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD

⁵ Naskah Akademik RUU tentang Desa

rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

UU 32/2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU Nomor 32/2004, Pemerintah hanya menjalankan enam kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU 32/2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa.

Semangat UU 32/2004 yang meletakkan posisi Desa berada di bawah Kabupaten/Kota tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU 32/2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU 32/2004 menganut prinsip pengakuan (*rekognisi*).

Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa UU tentang Desa adalah upaya untuk menegaskan otonomi desa tersebut. Apakah merupakan otonomi yang terdesentralisasi atau otonomi asli. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjawab permasalahan tersebut dalam Penjelasan Umum UU dinyatakan bahwa tujuan ditetapkannya pengaturan Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai

pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan⁶.

Dengan pengaturan UU tersendiri maka desa sebagai bagian pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia diakui secara yuridis memiliki kewenangan otonom. Hal ini tampak dari tujuan diatas, dimana status desa sebelum dan sesudah kemerdekaan RI menjadi jelas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh pemerintah desa yang terdiri dari Kepala Desa dan perangkat desa (atau sebutan lain). Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

Dengan posisi yang demikian itu, prinsip pengaturan tentang Kepala Desa/Desa Adat adalah⁷:

1. sebutan Kepala Desa/Desa Adat disesuaikan dengan sebutan lokal;
2. Kepala Desa/Desa Adat berkedudukan sebagai kepala Pemerintah Desa/Desa Adat dan sebagai pemimpin masyarakat;
3. Kepala Desa dipilih secara demokratis dan langsung oleh masyarakat setempat, kecuali bagi Desa Adat dapat menggunakan mekanisme lokal; dan
4. pencalonan Kepala Desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik.

⁶ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

⁷ Ibid.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, maka Pemerintah Kabupaten Karanganyar menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 24 Tahun 2006 tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 9 Tahun 2009.

Meskipun pada UU maupun PP hanya hal penetapan penjabat Kepala Desa yang diperintah untuk diatur dalam Peraturan Daerah⁸, dan mengenai penyusunan perda secara umum tidak secara eksplisit menyebutkan perintah agar Pemerintah Daerah menyusun Peraturan Daerah guna menindaklanjuti pengaturan ditingkat pusat tersebut, namun terdapat beberapa hal yang berkaitan dengan kondisi substansial di daerah yang harus diatur dalam Peraturan Daerah, sehingga Pemerintah Daerah perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 24 Tahun 2006 tentang Kepala Desa dan Perangkat Desa, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 9 Tahun 2009.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, maka terdapat perubahan substansial dari kedudukan desa yang sebelumnya merupakan bagian dari dekonsentrasi kabupaten/kota menjadi otonom, maka guna menjamin kepastian hukum diperlukan perubahan peraturan daerah terkait di Kabupaten Karanganyar.

Dalam rangka menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa ini maka perlu disusun terlebih dahulu naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah dimaksud, sehingga dapat

⁸ Pasal 17 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

diketahui permasalahan apa sajakah yang diperintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk disusun dalam Perda, pengaturan apa yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan muatan lokal apa saja yang perlu diatur dalam suatu perda.

Sesuai dengan definisi dari Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat⁹, maka naskah akademik ini merupakan bentuk pengkajian hukum terhadap permasalahan pengaturan Kepala Desa terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kepala Desa.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait Kepala Desa selama ini serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa saja pengaturan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait Kepala Desa yang perlu ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah?

⁹ Ketentuan Umum Pasal 1 nomor 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa?
5. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa?

C. Maksud dan Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

1. Maksud penyusunan Naskah Akademik

Adapun maksud penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menjelaskan tentang latar belakang perumusan ketentuan dalam rancangan peraturan daerah tentang kepala desa, sehingga dapat memberikan gambaran dalam pelaksanaan peraturan tersebut dimasa yang akan datang.

2. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa

Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa adalah sebagai berikut:

- a. untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan jabatan Kepala Desa dari pemilihan, pelaksanaan tugas hingga pemberhentian Kepala Desa;
- b. untuk merumuskan pengaturan yang merupakan pemecahan permasalahan berkaitan dengan permasalahan kepala desa;
- c. untuk merumuskan pengaturan sesuai dengan kondisi daerah guna menindaklanjuti perintah undang-undang;
- d. untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga peraturan daerah yang diundangkan dapat diterapkan di masyarakat dan tidak menimbulkan permasalahan baru dimasa yang akan datang.

- e. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa di Kabupaten Karanganyar .
3. Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa

Penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Lokasi Kegiatan yang menjadi Obyek Kajian

Kegiatan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Kepala Desa dilakukan di Kabupaten Karanganyar dengan obyek kajian adalah Kepala Desa pada 162 Desa yang ada di Kabupaten Karanganyar.

Data diperoleh dengan melakukan kajian secara normatif dan didukung dengan kejadian empirik yang selama ini dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan Kepala Desa yang timbul selama ini dan potensi permasalahan dimasa yang akan datang dengan adanya peraturan perundang-undangan yang baru.

2. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian ilmiah pada umumnya. Hal ini guna mendapatkan hasil kajian yang ilmiah sebagai dasar dalam perumusan sebuah kebijakan, dalam hal ini bentuk kebijakan tersebut adalah peraturan perundang-undangan berbentuk peraturan daerah, dimana akan berdampak pada masyarakat

secara luas karena akan diberlakukan diseluruh Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka, penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris¹⁰.

a. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Metode *pendekatan yuridis empiris* dilakukan dengan menelaah data primer sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh dengan mengadakan *diskusi* bersama para pemangku kepentingan. Dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang Kepala Desa ini, apabila metode ini digunakan maka yang bertindak sebagai pemangku kepentingan adalah :

- 1) Pemerintah Daerah yang direpresentasikan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah atau unit kerja yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pembinaan, pengembangan dan pemberdayaan Pemerintahan Desa;
- 2) Badan Permusyawaratan Desa;
- 3) Kepala Desa yang sedang atau pernah menjabat;

¹⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

4) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Pengumpulan data primer dan sekunder dalam metode penelitian ini akan melibatkan langsung pemangku kepentingan tersebut. Namun yang menjadi permasalahan adalah keberagaman latar belakang dari pemangku kepentingan yang mengakibatkan faktor faktor eksternal yang berpengaruh menjadi sangat kompleks. Kompleksitas ini mengakibatkan sulit untuk memilah data-data yang ada. Oleh sebab itu, maka metode ini sulit diterapkan dalam penyusunan naskah akademik ini.

- b. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Untuk memperoleh data dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian.

Meskipun pada pengkajian kurang memperhatikan aspek empiris, namun metode ini lebih dapat diandalkan dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang kepala desa.

Aspek empiris tetap menjadi bahan pertimbangan, namun guna memudahkan pengkajian maka aspek empiris disajikan sebagai bahan pelengkap guna mendukung bahan kajian dari data primer yang merupakan peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif. Diawali dengan melakukan mengumpulkan data peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kepala Desa baik ditingkat pusat maupun di Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan data peraturan perundang-undangan yang ada dilakukan pengkajian dengan menyandingkan masing-masing peraturan satu dengan yang lain guna melihat keterkaitan substansi yang diatur. Selanjutnya disusun daftar inventarisasi permasalahan terkait Kepala Desa yang selama ini muncul di Kabupaten Karanganyar. Penyusunan DIM ini didasarkan pada pengalaman empiris penyusun naskah akademik yang merupakan perangkat daerah yang selama ini menangani permasalahan terkait pemerintahan desa.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, meskipun didasarkan pada kejadian empiris, namun metode yuridis empiris tidak dapat dilakukan pada penyusunan naskah akademik ini karena keterbatasan waktu dan tenaga penyusun, oleh sebab itu penyusunan DIM dilakukan berdasarkan pengalaman empiris yang dilengkapi dengan kajian potensi permasalahan yang muncul terkait penerapan peraturan perundang-undangan yang baru.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian, dalam hal ini berkaitan dengan Kepala Desa.

E. Sistematika Penulisan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang penyusunan naskah akademik, identifikasi permasalahan, naksud dan tujuan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang kepala desa, metode penyusunan naskah akademik dan sistematika penulisan naskah akademik.

BAB II : KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTEK EMPIRIS YANG BERKAITAN DENGAN KEPALA DESA

Berisi tentang kajian teoritik tentang Pemimpin, Kepemimpinan, Desa sebagai organisasi pemerintahan, dan Kepala Desa sebagai Pemimpin. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma, Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat.

BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN KEPALA DESA

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundangundangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara

vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS BERKAITAN DENGAN KEPALA DESA

Berisi uraian tentang landasan filosofis, sosiologis dan yuridis penyusunan naskah akademik.

BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR TENTANG KEPALA DESA

Menguraikan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa.

BAB VI : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pemimpin dan Kepemimpinan

Membahas mengenai kepala desa dalam sebuah organisasi pemerintahan di desa, maka kepala desa bertindak sebagai pemimpin dari suatu desa. Oleh sebab itu penting untuk memahami teori tentang pemimpin dan kepemimpinan guna memberikan gambaran tentang kedudukan kepala desa pada pemerintahan di desa.

Dari berbagai teori tentang pemimpin dan kepemimpinan yang telah disampaikan oleh para ahli, maka teori yang paling relevan antara lain adalah :

Pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan kelebihan di satu bidang, sehingga dia mampu mempengaruhi orang-orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas-aktivitas tertentu, demi pencapaian satu atau beberapa tujuan.¹¹

Sedangkan menurut Miftha Thoha, Pemimpin adalah seseorang yang memiliki kemampuan memimpin, artinya memiliki kemampuan untuk mempengaruhi orang lain atau kelompok tanpa mengindahkan bentuk alasannya.¹²

Sedangkan menurut John Maxwell kepemimpinan adalah pengaruh tidak lebih yakni kemampuan memperoleh pengikut. Maxwell menyimpulkan bahwa setiap orang masing-masing mempengaruhi dan dipengaruhi orang lain. Itu berarti bahwa semua orang memimpin dalam beberapa bidang, sementara dalam bidang lain seseorang dipimpin.

¹¹ Kartini Kartono, *Psikologi Untuk Manajemen Perusahaan dan Industri*, PT Grafindo, Jakarta, 1994, hal 33

¹² Miftha Thoha, *Perilaku Organisasi*, Rajawali, Jakarta, 1983, hal 255

Pengaruh dapat dikembangkan, ada beberapa tingkat kepemimpinan yang dapat membantu menaikkan tingkat pengaruh seseorang yaitu¹³ :

a. Tingkat kedudukan,

Ini adalah tingkat kepemimpinan awal yang mendasar. Di mana pengaruh yang dimiliki dibawa oleh jabatan. Hal ini tidak negatif kecuali kalau semuanya menjadi landasan untuk wewenang dan pengaruh, tetapi itu merupakan pengganti keahlian kepemimpinan yang buruk. Seseorang mungkin berada pada posisi "yang mengendalikan" karena diangkat ke suatu kedudukan. Kepemimpinan yang sesungguhnya lebih dari hanya memiliki wewenang tetapi menjadi orang yang diikuti orang lain dengan senang hati dan penuh keyakinan.

b. Tingkat izin,

Kepemimpinan dapat membuat orang lain bekerja tanpa diwajibkan. Hal ini terjadi kalau seseorang naik ke tingkat pengaruh yang kedua. Orang tidak peduli seberapa banyak yang pemimpin ketahui sampai orang tahu seberapa besar pemimpin peduli. Kepemimpinan dimulai dengan hati, bukan hanya dengan kepala. Seseorang yang berada di tingkat "izin" akan memimpin dengan saling berhubungan antara atasan dan bawahan.

c. Tingkat produksi,

Pada tingkat ini segala hal mulai terjadi (hal-hal yang baik; seperti keuntungan meningkat, moral tinggi, keluarnya karyawan rendah, kebutuhan terpenuhi, masalah terpecahkan minimum). Pada tingkat 2 orang berkumpul hanya untuk berkumpul, tidak ada tujuan lain, pada tingkat 3 orang berkumpul untuk mencapai tujuan.

¹³ John C. Maxwell (1995), *Developing The Leaders Aroud You*, Nelson Business, Nasville, hal 5-11

d. Tingkat pengembangan manusia,

Salah satu tanggungjawab utama seorang pemimpin adalah mengembangkan orang lain untuk melakukan pekerjaan. Seorang pemimpin hebat bukan hanya kekuasaan saja, tetapi karena kemampuannya memberikan kekuatan kepada orang lain. Loyalitas kepada pemimpin mencapai puncak tertinggi ketika pengikut secara pribadi tumbuh melalui bimbingan si pemimpin. Pemimpin merebut hati pengikutnya dengan membantu bawahan tumbuh secara pribadi.

e. Tingkat kemampuan menguasai pribadi,

Para pemimpin pada umumnya belum sampai di tingkat ini, hanya kepemimpinan yang terbukti sepanjang hidup akan membuat seseorang berada di tingkat 5 dan meraih penghargaan yang memuaskan selamanya. (biasanya orang yang berada ditingkat ini adalah seorang negarawan/konsultan).

Jadi bila seseorang tidak dapat mempengaruhi orang lain, maka orang lain tidak mengikutinya. Bila orang lain tidak mengikutinya berarti orang tersebut bukanlah seorang pemimpin.

Menurut Maxwell kepemimpinan itu berkembang setiap hari. Kemampuan memimpin bukan hanya suatu bakat sejak lahir, tetapi sesungguhnya merupakan kumpulan dari berbagai ketrampilan, yang hampir seluruhnya dapat dipelajari serta ditingkatkan.

Namun diperlukan suatu proses yang tidak terjadi hanya dalam semalam, karena aspek kepemimpinan sangat banyak : kehormatan, pengalaman, kekuatan, emosional, ketrampilan membina hubungan dengan sesama, disiplin, visi, dan sebagainya. Maxwell mengatakan bahwa pemimpin yang sukses adalah orang yang belajar, dimana proses belajarnya

berkelanjutan, sebagai hasil dari disiplin pribadi dan ketekunan. Jadi kepemimpinan berjalan dari hari ke hari dimana sasaran setiap harinya haruslah menjadi sedikit lebih baik atau membangun di atas kemajuan hari sebelumnya.¹⁴

Pemimpin dalam organisasi dan masyarakat dapat dibagi dalam 2 jenis yakni pemimpin formal dan pemimpin non formal. Mengenai hal ini tergantung pada sifat kelompok atau organisasi yang dipimpin. Perbedaan dari pemimpin formal dan non formal adalah sebagai berikut:

PEMIMPIN FORMAL	PEMIMPIN INFORMAL
Legalitas formal dengan penunjukan oleh pihak berwenang dengan masa jabatan tertentu	Tidak mendapat penunjukan formal
Harus memenuhi syarat -syarat tertentu	Pengikutnya menunjuk dan mengakuinya sebagai pemimpin dan akan diakui selama pengikut mengakuinya dan menerima
Didukung organisasi formal dan memiliki atasan/superiors	Tidak mendapat dukungan organisasi formal dlm bertugas
Mendapat balas jasa materiil dan immateriil	Tidak mendapat imbalan balas jasa langsung dan tidak rutin
Proses promosi, kenaikan pangkat dan mutasi	Tidak ada promosi atau mutasi

¹⁴ John C Maxwell, *The Right to Lead*, Thomas Nelson, Nasville 2001, hal 65

Kesalahan akan mendapat sanksi dan hukuman

Kesalahan tidak akan dapat hukuman jabatan hanya respek dan kepercayaan akan berkurang

1. Pengertian dan karakteristik Desa

Para ahli memberikan definisi tentang desa berdasarkan pengertian dan sudut pandang masing-masing. Pengertian Desa secara umum lebih sering dikaitkan dengan pertanian. Misalnya, Egon E. Bergel¹⁵, mendefinisikan desa sebagai “setiap pemukiman para petani (peasants)”. Sebenarnya, faktor pertanian bukanlah ciri yang harus melekat pada setiap desa. Ciri utama yang melekat pada setiap desa adalah fungsinya sebagai tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil.

Pengertian lain yang lebih luas disampaikan Koentjaraningrat¹⁶ memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan pengertian komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti: kota, negara bagian, negara) dan komunitas kecil (seperti: band, desa, rukun tetangga dan sebagainya). Dalam hal ini Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai “komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat”.

Koentjaraningrat tidak memberikan penegasan bahwa komunitas desa secara khusus tergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain artinya bahwa masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil itu dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak di sektor pertanian saja¹⁷.

¹⁵ Egon Ernst Bergel. *Urban Sociology*. Mc Graw Hill, New York, 1955, Hal 121.

¹⁶ Koentjaraningrat (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta:

¹⁷ Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia*.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul "Otonomi Desa" menyatakan bahwa "Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat¹⁸"

Namun dari berbagai pengertian desa yang disampaikan oleh para ahli, maka menurut hemat kami, pengertian desa yang disampaikan oleh P.J. Bournen adalah yang paling mendekati, yakni Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk didalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam lainnya; dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidah sosial¹⁹.

Berdasarkan pengertian desa tersebut diatas, maka karakteristik desa meliputi²⁰:

- a. Aspek morfologi, desa merupakan pemanfaatan lahan atau tanah oleh penduduk atau masyarakat yang bersifat agraris, serta bangunan rumah tinggal yang terpencar (jarang). Desa berhubungan erat dengan alam, ini disebabkan oleh lokasi geografis untuk petani, serta bangunan tempat tinggal yang jarang dan terpencar.
- b. Aspek jumlah penduduk, maka desa didiami oleh sejumlah kecil penduduk dengan kepadatan yang rendah.

¹⁸ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008hal 3,

¹⁹ <http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

²⁰ Safari Imam Asy'ari..*Sosiologi Kota dan Desa*.Usaha Nasional,Surabaya, 1993,hal 93

- c. Aspek ekonomi, desa ialah wilayah yang penduduk atau masyarakatnya bermata pencaharian pokok di bidang pertanian, bercocok tanam atau agrarian, atau nelayan.
- d. Aspek hukum, desa merupakan kesatuan wilayah hukum tersendiri, dimana aturan atau nilai yang mengikat masyarakat di suatu wilayah. Tiga sumber yang dianut dalam desa, yakni: agama, adat asli dan NKRI.
- e. Aspek sosial budaya, desa itu tampak dari hubungan sosial antar penduduknya yang bersifat khas, yakni hubungan kekeluargaan, bersifat pribadi, tidak banyak pilihan, dan kurang tampak adanya pengkotaan, dengan kata lain bersifat homogeny, serta bergotong royong.

Istilah desa dalam UUD 1945 sebelum amandemen dapat kita jumpai dalam Pasal 18 dan penjelasannya, yang berbunyi sebagai berikut :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya di tetapkan dengan undang – undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak asal – usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Dan Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945 penjelasan II, berbunyi :

“dalam territoir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “Zelbesturendelandschappen” dan “Volksgemenschappen “ seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah – daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat di anggap sebagai daerah yang bersifat istimewa “.

Sedangkan setelah amandemen, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berbunyi : “Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah – daerah propinsi, dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten dan kota

itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan undang – undang”

Berdasarkan Pasal 18 diatas, maka kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam Pasal 200 ayat (1) dibentuklah Pemerintahan Desa, yang berbunyi : ” Dalam Pemerintahan daerah kabupaten / kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.”

Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut ketentuan pasal 206 UU No 32 tahun 2004 Juncto Pasal 4 PP No 72 Tahun 2005 Juncto Permendagri No 30 tahun 2006, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup.

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa ;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari pemerintah,pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota ;
- d. urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundangundangan diserahkan kepada desa.

Tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sehingga tugas tersebut dapat terlaksana dengan baik.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mendefinisikan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan definisi tersebut terdapat beberapa unsur dalam definisi desa tersebut, yakni:

- a. kesatuan masyarakat hukum;
- b. dalam batas wilayah tertentu;
- c. berwenang mengatur dan mengurus urusan :
 - 1) pemerintahan
 - 2) kepentingan masyarakat setempat
- d. pengaturan didasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Berdasarkan unsur-unsur desa tersebut dapat maka Otonomi desa harus diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam rangka kesejahteraan bersama.

2. Kepala Desa dalam Pemerintahan Desa

Sebagaimana telah disebutkan diatas, bahwa desa adalah kesatuan terkecil dan merupakan cikal bakal dari keberadaan suatu negara. Jika pemerintah Desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala Desa merupakan personifikasi dan

representasi pemerintah Desa²¹. Pemerintah Desa dipimpin oleh Kepala Desa.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 202 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. UU ini memuat kebijakan baru dalam penataan pemerintahan desa antara lain kebijakan memperkuat kedudukan kepala desa dengan menyusun larangan kepala desa menjadi pengurus partai politik, mengatur kedudukan keuangan kepala desa dan pola pertanggungjawaban kepala desa.

Sedangkan menurut UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia²². Pemerintahan Desa terdiri dari BPD dan Pemerintah Desa, sedangkan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa²³.

Berdasarkan definisi UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa Kepala desa adalah pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi, kepala desa adalah penyelenggara pemerintahan desa (lihat juga Pasal 23 dan Pasal 25 UU Desa).

Tabel 1.

Uraian	UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 6 Tahun 2014
1. Pemerintahan	Terdiri pemerintah desa	Penyelenggaraan

²¹ Naskah Akademik RUU Pemerintahan desa, hal 27

²² Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

²³ Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Desa	dan badan permusyawaratan desa (pasal 200) <i>Dijelaskan kembali pada PP 72 Tahun 2005:</i> penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 6)	urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 2)
2. Pemerintah Desa	terdiri atas kepala desa dan perangkat desa (Pasal 202 ayat (1) <i>Dijelaskan kembali pada PP 72 Tahun 2005:</i> Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. (pasal 1 angka 7)	Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa (Pasal 1 angka 3)

Bila dicermati, maka sebenarnya tidak ada perubahan mendasar antara ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 berkaitan dengan definisi Pemerintahan Desa dan Pemerintah Desa. Kedua UU menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan, bedanya adalah jika pada UU 32/2004 penyelenggaraan urusan tersebut dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, sedangkan dalam UU 6/2014 penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan

masyarakat merupakan sebuah kesatuan penyelenggaraan. Artinya, otonomi desa nampak jelas pada definisi pemerintahan daerah pada UU 6/2014, dimana pemerintahan desa merupakan kesatuan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, tidak sebatas penyelenggaraan urusan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat semata.

Ada satu perbedaan cukup mendasar dibanding undang-undang sebelumnya (UU Nomor 32 tahun 2004), yakni dicantumkannya klausul "prakarsa masyarakat" yang berarti ada perluasan sekaligus penguatan terhadap otonomi desa.

Pemahaman akan perbedaan definisi ini penting guna memahami kedudukan Kepala Desa dalam Pemerintahan Desa.

3. Tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab Kepala Desa

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, definisi tugas adalah yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan, definisi kedua adalah pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; definisi ketiga adalah pekerjaan yang dibebankan²⁴.

Definisi lainnya yang menilai bahwa tugas merupakan suatu kegiatan spesifik yang dijalankan dalam organisasi yaitu menurut John & Mary Miner dalam Moekijat²⁵, menyatakan bahwa "Tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus". Sedangkan menurut Moekijat, "Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap"²⁶.

Pada ketentuan peraturan sebelumnya, yakni pada PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan bahwa, Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang

²⁴ <http://kbbi.web.id/tugas> diakses pada tanggal 10 Februari 2014

²⁵ Moekijat, *Analisis Jabatan*. Bandung : Penerbit Mandar Maju. 1998. Hal 11

²⁶ ibid

prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Kepala Daerah melalui Camat.

Sedangkan kepada BPD, kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawaban dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya namun tetap memberikan kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan atau meminta keterangan lebih lanjut hal-hal yang bertalian dengan pertanggung jawaban yang dimaksud.

Adapun tugas kepala desa disebut dalam Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Agar mendapatkan gambaran utuh tentang tugas kepala desa berdasarkan peraturan lama dan baru, berikut dibawah adalah matriks perbedaan tugas kepala desa berdasarkan pengaturan lama dan baru:

Tabel 2

Uraian	UU Nomor 32 tahun 2004 jo PP Nomor 72 Tahun 2005 (pengaturan lama)	UU Nomor 6 tahun 2014 jo PP Nomor 43 Tahun 2014 (pengaturan baru)
1. Tugas Kepala Desa	menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan (Pasal 14 ayat (1) PP 72/2005)	menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. (Pasal 26 ayat (1) UU 6/2014)
2. Perbedaan	a. Sebatas menyelenggarakan urusan yang diserahkan oleh	a. Langsung menyelenggarakan dan melaksanakan tugas utamanya;

	Kabupaten kepada desa; b. Urusan yang menjadi tugasnya adalah urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan (di desa)	b. Tugas utamanya adalah pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa.
--	--	--

Jika dicermati kembali maka pada pengaturan lama dan pengaturan baru terdapat perbedaan mendasar, sebagaimana tersebut pada nomor urut 2 matriks diatas. Dengan demikian, pada pengaturan baru maka tugas utama kepala desa semakin berat karena mengikuti kewenangan otonomi yang ada pada desa.

Sebagaimana telah disebutkan diatas, penyelenggaraan pemerintahan di desa dengan mendasarkan pada pengaturan baru maka tugas kepala desa menjadi lebih berat, demikian pula dengan kewenangan, hak dan kewajiban kepala desa mengikutinya.

Kepala Desa juga dituntut lebih akuntabel. Dalam hal ini, Kepala Desa wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran dan masa jabatan kepada bupati/walikota, memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permasyarakatan Desa setiap akhir tahun anggaran, serta memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

Seorang kepala desa diangkat dengan legitimasi dari rakyat. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan

kewenangan kepala Desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat²⁷.

Kepala Desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di Desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul dan sumbernya. Legitimasi kepala Desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat.

Kewenangan adalah kekuasaan yang mendapatkan keabsahan (*legitimate power*). Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka, kewenangan adalah hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik.

Perbedaan wewenang dan legitimasi adalah kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik (bersifat *top down*), adapun legitimasi adalah pengakuan dan penerimaan kepada pemimpin (bersifat *bottom up*). Dan persamaan antara, kewenangan dan legitimasi karena keduanya menyangkut hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin atau masyarakat²⁸.

Adapun sumber kewenangan bisa berasal dari :

- a. Hak memerintah berasal dari Tradisi;
- b. Hak memerintah berasal dari Tuhan, Dewa dan wahyu yang bersifat sakral.;
- c. Hak memerintah berasal dari kualitas pribadi, misalnya dilihat dari penampilan maupun karena memiliki karisma;

²⁷ Ibid.

²⁸ Miriam Budiardjo, Miriam B dkk. Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, 2003

- d. Hak memerintah masyarakat yang berasal dari Peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur dan syarat menjadi pemimpin;
- i. Hak memerintah berasal dari sumber yang bersifat Instrumental, yaitu kekayaan dan keahlian.

Berdasarkan sumber kewenangan diatas, maka kepala desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ini memiliki kewenangan yang bersumber dari huruf d diatas. Guna lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah:

Uraian	UU Nomor 32 tahun 2004 jo PP Nomor 72 Tahun 2005 (pengaturan lama)	UU Nomor 6 tahun 2014 jo PP Nomor 43 Tahun 2014 (pengaturan baru)
1. Kewenangan	Pasal 14 ayat (2) PP 72/2005: a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desaberdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD; b. mengajukan rancangan peraturan desa; c. menetapkan peraturan desa yang telah mendapatpersetujua n bersama BPD; d. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desamengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersamaBPD; e. membina kehidupan masyarakat desa; f. membina perekonomian desa; g. mengkoordinasikan	Pasal 26 ayat (2) UU 6/2014: 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

	<p>pembangunan desa secara partisipatif;</p> <p>h. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan</p> <p>i. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;</p> <p>i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;</p> <p>j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;</p> <p>k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;</p> <p>l. memanfaatkan teknologi tepat guna;</p> <p>m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;</p> <p>n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan</p> <p>o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
2. Hak	<p>Tidak disebutkan secara spesifik, hanya menjadi sub judul paragraf 2, Bagian Kesatu Bab IV, namun pada uraian tidak ada penjelasan. (PP 72/2005)</p>	<p>Pasal 26 ayat (3) UU 6/2014 :</p> <p>a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;</p> <p>b. mengajukan rancangan dan</p>

		<p>menetapkan Peraturan Desa;</p> <p>c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;</p> <p>d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan</p> <p>e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.</p>
3. Kewajiban	<p>Pasal 15 ayat (2) :</p> <p>a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;</p> <p>b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;</p> <p>c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;</p> <p>d. melaksanakan demokrasi;</p> <p>e. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;</p>	<p>Pasal 26 ayat (4) UU 6/2014 :</p> <p>a. 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;</p> <p>b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;</p> <p>c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;</p> <p>d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;</p> <p>e. melaksanakan</p>

	<p>f. menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;</p> <p>g. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;</p> <p>h. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;</p> <p>i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;</p> <p>j. melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;</p> <p>k. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;</p> <p>l. mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;</p> <p>m. membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai socialbudaya dan adat istiadat;</p> <p>n. memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan;</p> <p>o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan</p> <p>p. melestarikan lingkungan hidup;</p>	<p>kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;</p> <p>f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;</p> <p>g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;</p> <p>h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;</p> <p>i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;</p> <p>j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;</p> <p>k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;</p> <p>l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;</p> <p>m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;</p> <p>n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;</p> <p>o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup;</p> <p>p. memberikan informasi</p>
--	---	--

		kepada masyarakat Desa.
--	--	----------------------------

Berdasarkan matriks perbandingan diatas, maka kewenangan kepala desa pada pengaturan lama hanya 9 dan pada pengaturan baru terdapat 15 kewenangan. Artinya dengan pengaturan baru ini kewenangan kepala desa diperluas sebagaimana obyektif dari pengaturan baru tentang desa yang memberikan otonomi penyelenggaraan pemerintahan kepada desa.

Kewenangan dan kewajiban pada pengaturan lama jelas secara limitatif disebutkan. Namun untuk hak tidak disebutkan secara jelas, hanya pada sub judul suatu paragraf pada salah satu bagian di Bab IV. Penyusun tidak jelas apakah pembentuk peraturan lupa mencantumkannya atau memang sengaja tidak eksplisit menyebutkannya dengan asumsi bahwa untuk hak kepala desa tidak perlu diatur dan diserahkan pada kebijakan masing-masing daerah dengan menempatkan pengaturannya pada peraturan daerah masing-masing sesuai kemampuan masing-masing daerah.

Namun, dalam pengaturan baru hak kepala desa disebutkan dengan jelas. Terdapat 5 hak kepala desa pada pengaturan baru, namun agar dapat dioperasionalkan, maka perlu dijelaskan lebih spesifik dalam pengaturan peraturan daerah mengenai hak tersebut guna menghindarkan penafsuran yang berbeda di masyarakat yang pada akhirnya akan mengakibatkan permasalahan dikemudian hari.

4. Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa

Tidak dipungkiri secara historis bahwa Pilkades merupakan prototype Pemilu langsung di Indonesia. Tetapi dalam perjalanannya justru Pilkades menjadi sistem pemilihan yang

paling statis dan tradisonal²⁹. Bahkan dibanyak desa diberbagai daerah di Indonesia, termasuk Kabupaten Karanganyar, biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada para calon kepala desa, meskipun APBD turut mendukung pembiayaan dalam bentuk bantuan keuangan. Namun dana bantuan tersebut hanya cukup untuk membiayai sebagian kecil pembiayaan Pilkades, pembiayaan mayoritas dibebankan pada calon kepala daerah yang maju pada pemilihan.

Padahal pemilihan kepala desa adalah agenda pemerintah yang seharusnya dibiaya dari anggaran negara/daerah. Hal ini bisa jadi penyebabnya diantaranya adalah karena belum dimasukkannya pemilihan kepala desa secara langsung dalam pemilihan umum.

Padahal dari berbagai instrumen pemilihan kepala desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Bab XI dan dalam PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa, pelaksanaan pemilihan kepala desa dapat dibilang sama dengan pemilihan umum. Asas-asas pelaksanaan pilkades sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (2) PP No. 72 tahun 2005 sama persis dengan Asas-asas pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen. Dari sisi persyaratan pemilih juga dapat dibilang sama anantara pemilih Pilkades, dan pemilih dalam pemilu, termasuk dalam mekanisme penggunaan hak pilih, persyaratan dan tata cara pencalonan, dan lain-lain.

²⁹ Safi, Pembaharuan Sistem Pemilihan Kepala Desa dalam Kerangka Pemilihan Umum di Indonesia, *mfile.narotama.ac.id/files/M.../SISTEM%20PILKADES%20(4).rtf*

Dalam UUD 1945, baik sebelum maupun setelah amandemen tidak ada satu ketentuanpun yang secara eksplisit mengatur tentang pemilihan kepala desa. Bahkan pengaturan tentang Desa-pun secara eksplisit juga tidak ditemukan dalam UUD 1945, walaupun sebenarnya Desa dan Sistem Pemerintahannya mempunyai peranan sangat penting dalam pembangunan NKRI, mengingat semua masyarakat bertempat tinggal di desa atau dengan sebutan istilah lainnya. Dan pemerintahan desa-lah yang bersentuhan langsung dengan denyut nadi kehidupan masyarakat.

Desa dan/atau Pemerintahan Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang dipilih langsung dari dan oleh penduduk desa setempat yang memenuhi persyaratan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 203 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : " Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, di Bagian Keempat diatur tentang Pemilihan Kepala Desa, yaitu mulai dari Pasal 43 s/d Pasal 54. Dalam Pasal 46 PP No. 72 tahun 2005 tersebut diatur sebagai berikut :

- a. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.
- b. Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- c. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan dan tahap pemilihan.

Sedangkan untuk pemilihan diatur dalam Pasal 45, yang berbunyi sebagai berikut : " Penduduk desa Warga Negara

Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.” Adapun untuk pengaturan lebih lanjut tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa akan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang bersangkutan.³⁰

Dari beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan diatas, tidak ada satu ketentuanpun yang secara tegas memasukkan pemilihan kepala desa sebagai bagian dari pemilihan umum. Akan tetapi apabila melihat isi/materi dari beberapa ketentuan tersebut, misalnya : tata cara pemilihan kepala desa yang dipilih secara langsung, asas-asas pemilihan kepala desa, pentahapan pencalonan dan pemilihan, persyaratan pilih dan lainnya, sama persis dengan pengaturan pemilu. Dengan demikian secara substansial pemilihan kepala desa sebenarnya juga termasuk kedalam lingkup pemilihan umum.

Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun. Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan bahwa setelah masa jabatannya berakhir, maka kepala desa dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk paling banyak 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Secara praktis itu berarti seseorang dapat menjadi kepala desa paling banyak dua kali. Perhitungan berakhirnya masa jabatan kepala desa adalah “tanggal pelantikan” yang disebutkan dalam surat keputusan. Jadi bukan didasarkan pada tanggal surat keputusan. Bukan pula didasarkan pada tanggal pemilihan atau tanggal penetapan.

³⁰Pasal 53 PP Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa.

Sedangkan pengaturan pada UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyatakan³¹ Kepala Desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk Desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan.

Mengenai pelantikan, pada pengaturan lama dapat dilihat dari Pasal 51 ayat (1) PP 72/2005, bahwa Kepala Desa Terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari dihitung tanggal penerbitan Keputusan Bupati/Walikota tentang Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Terpilih.

Dari Pasal 51 ayat (1) PP 72/2005 tersebut dapat dilihat bahwa pelantikan tersebut dilakukan atas Kepala Desa Terpilih. Ini berarti sebelum pelantikan, yang bersangkutan telah sah menjadi Kepala Desa berdasarkan Keputusan Bupati/Walikota.

Pada pengaturan baru, Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut (Pasal 39). Hal ini berbeda dengan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 dimana Kepala Desa hanya bisa menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan³².

Sedangkan pengisian jabatan dan masa jabatan Kepala Desa Adat berlaku ketentuan hukum adat di Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Khusus mengenai pemilihan Kepala Desa dalam Undang-Undang ini diatur agar dilaksanakan secara serentak di seluruh

³¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

³²<http://kartonmedia.blogspot.com/2014/02/keistimewaan-undang-undang-desa-terbaru.html>

wilayah Kabupaten/Kota dengan maksud untuk menghindari hal negatif dalam pelaksanaannya. Pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah Desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang sepanjang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Perbedaan lainnya adalah ketegasan pengaturan pembiayaan Pilkades sesuai dengan amanat UU No 6 tahun 2014 dan PP No 43 tahun 2014 dibebankan kepada APBD dan tidak diperbolehkan untuk menerima sumbangan dari pihak ketiga khusus yang menyangkut biaya langsung Pilkades dalam bentuk uang dan barang.

Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan pemilihan Kepala Desa secara serentak, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan. Jabatan Kepala Desa Adat diisi berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi Desa Adat. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa Adat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat menetapkan penjabat yang berasal dari masyarakat Desa Adat yang bersangkutan.

Pemberhentian kepala desa menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 72 Tahun 2005, Kepala desa yang melalaikan tugas, wewenang dan kewajibannya serta melanggar larangan, sehingga merugikan kepentingan negara, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintah desa dan masyarakat atau melakukan perbuatan melawan hukum dan/atau norma-norma yang berkembang di desa yang bersangkutan dikenakan tindakan administratif berupa teguran, pemberhentian sementara, dan/atau pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati tanpa melalui usulan BPD apabila:

- a. dinyatakan melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b. berstatus sebagai tersangka melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara;

Kepala Desa berhenti, karena :

- a. meninggal dunia;
- b. permintaan sendiri;
- c. diberhentikan.

Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena :

- a. berakhirnya masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa;
- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. tidak melaksanakan kewajiban kepala desa dan/atau;
- f. melanggar larangan bagi kepala desa.

Seorang kepala desa yang tidak dapat menjalankan kewajiban secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan dilatari oleh dua alasan pokok. Pertama, karena sakit. Kedua, karena menjalani proses hukum. Dalam kedua kasus itu, pemilihan kepala desa wajib dilakukan.

Pemilihan kepala desa yang diakibatkan pengunduran diri (oleh sebab sakit) telah dijelaskan dalam bagian "pemilihan

karena permintaan sendiri". Sedangkan pemilihan karena kepala desa tidak dapat menjalankan kewajiban selama berturut-turut 6 (enam) bulan akibat proses hukum, maka BPD mengadakan rapat untuk menetapkan keputusan. Rapat harus dihadiri oleh 2/3 jumlah anggota BPD.

Hasil keputusan rapat BPD disampaikan kepada Camat untuk diteruskan kepada Bupati/Walikota. Bupati/Walikota kemudian memproses pemberhentian kepala desa dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Ada dua jenis pemberhentian disini. Pertama, pemberhentian sementara. Kedua, pemberhentian "permanen".

Pemberhentian sementara dilakukan apabila proses hukum kepala desa masih berjalan. Dalam kasus dimana kepala desa dinyatakan melakukan tindak pidana "yang diancam" dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Bupati/Walikota menunjuk sekretaris desa – secara otomatis – untuk menjalankan tugas kepala desa hingga adanya putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Namun penting untuk diingat, bahwa jika proses hukum itu berjalan lebih dari 6 (enam) bulan, maka kepala desa kehilangan haknya sebagaimana ditunjuk oleh Pasal 18 ayat (2) huruf b dan c. Kepala desa yang menjalani proses hukum lebih dari 6 bulan diberhentikan dari jabatannya sebagai kepala desa.

BPD akan mengadakan rapat dengan agenda pemberhentian kepala desa dan melaporkan hasilnya kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Dalam waktu paling lama 30 hari sejak diterimanya hasil rapat BPD, Bupati/Walikota mengesahkan pemberhentian kepala desa. Selanjutnya pejabat kepala desa diangkat.

Dalam hal pemberhentian “permanen” dilakukan apabila kepala desa, dari proses hukum yang berjalan dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Artinya bahwa, tanpa perlu melalui usulan BPD, dan tidak perlu menunggu hingga waktu 6 (enam) bulan, apabila proses pengadilan memutuskan kepala desa bersalah sebagaimana disebutkan di atas, maka kepala desa diberhentikan.

Bupati/Walikota mengangkat pejabat kepala desa paling lama 30 hari setelah menerima salinan putusan pengadilan.

Selanjutnya dapat pula dilakukan pemilihan kepala desa karena empat kriteria sisa, yakni hal-hal yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c, d, e dan f.

Keempat kriteria dimaksud adalah

- a. pemberhentian karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa,
- b. pemberhentian karena dinyatakan melanggar sumpah dan janji,
- c. pemberhentian karena tidak melaksanakan kewajiban kepala desa, dan
- d. pemberhentian karena melanggar larangan bagi kepala desa.

Dalam semua jenis pemberhentian ini, BPD menyampaikan usul pemberhentian melalui rapat yang dihadiri oleh 2/3 anggota BPD. Usul pemberhentian diserahkan kepada camat dan diteruskan kepada Bupati/Walikota. Dalam waktu paling lama 30 hari sejak diterimanya hasil rapat BPD, Bupati/Walikota mengesahkan pemberhentian kepala desa. Selanjutnya pejabat kepala desa diangkat.

Dalam hal diangkat pejabat kepala desa pada kasus kepala desa dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana yang diancam

dengan pidana penjara paling sedikit 5 (lima) tahun atau terlibat kasus tindak pidana korupsi, terorisme, makar atau tindak pidana maka tugas pejabat kepala desa adalah menyelenggarakan pemilihan kepala desa dalam kurun waktu paling lama 6 (enam) bulan.

Pada UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kepala desa dapat diberhentikan sementara oleh Bupati/walikota apabila menjadi terdakwa pidana dan diganti sementara oleh pejabat kepala desa yang dipilih dari PNS kabupaten/kota (Pasal 32), disidik (Pasal 33) berdasar persetujuan tertulis bupati/walikota, diberhentikan oleh bupati/walikota apabila terdakwa terbukti bersalah dan mendapat keputusan tetap dari pengadilan sebagai terpidana, dipulihkan kepada jabatan semula yang belum habis dijalani, apabila tidak terbukti bersalah dan dinyatakan bebas oleh pengadilan (Pasal 29).

B. Kajian Terhadap Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. Asas Pembentukan peraturan perundang-undangan

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan penting untuk memiliki dasar yang tepat sebagai pedoman dalam penyusunan rumusan peraturan. Oleh sebab itu penting untuk memahami asas-asas hukum yang berlaku umum dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Asas hukum merupakan unsur penting dalam suatu peraturan dan menjadi landasan utama yang menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pembentukan hukum praktis sedapat mungkin berorientasi pada asas-asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dapat kita jumpai tiga pengertian asas sebagai berikut.

- a. Dasar, alas, pedoman; misalnya, batu yang baik untuk alas rumah;
- b. Suatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya; misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana; pada dasarnya yang setuju dengan usul saudara;
- c. Cita-cita yang menjadi dasar (perkumpulan negara, & sebagainya; misalnya, membicarakan asas dan tujuan³³

Dari ketiga pengertian tersebut dapat kita lihat pengertian yang esensial dari asas itu ialah: merupakan dasar, pokok tempat menemukan kebenaran dan sebagai tumpuan berpikir, tentang apa yang dimaksud dengan asas hukum banyak pengertian yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang antara lain adalah sebagai berikut.

Menurut C.W. Paton, yang dikutip oleh Muhadi, dalam bukunya *A Textbook of Jurisprudence*, 1969, mengatakan asas adalah: *A principles is the broad reason, which lies at the base of rule of law* dalam bahasa Indonesia, kalimat itu berbunyi: asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum. Disingkatnya bahwa dalam unsur-unsur asas sebagai berikut:

- a. Alam pikiran
- b. Rumusan luas
- c. Dasar bagi pembentukan norma hukum

Jadi Asas ialah suatu alam pikiran, yang melatarbelakangi pemberontakan norma hukum. Rumusan asas yang dihidangkan oleh Paton memberi kesan, seolah-olah tiap norma hukum dapat dikembalikan kepada susunan asas. Dalam praktek terdapat norma-norma hukum, yang tidak dapat ditelusuri bagaimana bunyi

³³W.J.S. Purwadarminta . Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976

asas yang mendasarinya. Salah satu contoh, norma hukum positif dalam bidang lalu lintas, yang menyuruh pemakai jalan umum yang mempergunakan bagian kiri dari jalan itu. Untuk norma hukum itu sulit dicarikan asasnya, tetapi kalau ia menjadi asas maka norma hukum itu sendirilah yang berfungsi sebagai asas³⁴.

Asas hukum memang bukan merupakan aturan hukum, karena asas hukum tidak dapat dilaksanakan/ dioperasikan langsung terhadap suatu peristiwa dengan menganggapnya sebagai bagian dari aturan umum, tetapi harus dengan penyesuaian substansi, untuk itu diperlukan isi yang lebih konkrit.

Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk best Undang-undang*) dimana asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan-tindakan pemerintahan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan yang besar kepada aparat pemerintah. Dengan demikian maka terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan pemerintah yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (*rechterlijke toetsing*), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

³⁴ Mahadi, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 1981., hal 54

Asas-asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu³⁵:

a. Asas-asas formil:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang; peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- 3) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

³⁵Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, hal 34

b. Asas-asas materiil:

- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. "asas kejelasan tujuan" , bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" , bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan", bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat

- sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- d. “asas dapat dilaksanakan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
 - e. “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - f. “asas kejelasan rumusan”, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
 - g. “asas keterbukaan”, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

a. Pengayoman

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhineka Tunggal Ika

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bemegara.

g. Keadilan

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penentuan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya.

Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya.

2. Penyusunan Norma dalam perumusan peraturan perundang-undangan

Hukum merupakan alat yang efektif untuk mencapai tujuansosial karena aturan hukum secara konsisten melekat pada petugas hukum dan masyarakat.³⁶ Persoalan yang dihadapi oleh negara kita adalah bagaimana hukum dapat memenuhi tujuansosial, sehingga menjadi efektif diberlakukan dimasyarakat dan mampu menjadi panglima.

Keberadaan suatu norma timbul akibat adanya hubungan antar orang dengan orang lainnya, karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara tingkah laku seseorang dalam hubungan antara satu orang dengan orang lainnya. Setiap norma mengandung suruhan-suruhan atau *das Sollen*.³⁷

Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dalam suatu negara tersusun secara hierarkis, dari yang paling umum yang bersifat abstrak hingga ke jenjang yang lebih khusus dan bersifat individual. Di puncak dari norma tersebut terdapat norma dasar (*Grundnorm* atau *Ursprungnorm* atau *basic norm*).

Grundnorm tersebut merupakan asas-asas (hukum) yang bersifat abstrak yang karenanya disebut pula "*abstracte norm*". Norma dasar tersebut kemudian dikonkritkan melalui "norma antar" (*tussen norm*), yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan atau norma positif yang kemudian dikonkritkan menjadi norma yang nyata (*concretenorm*). Jadi, menurut Hans Kelsen norma dalam negara itu tersusun dalam kesatuan yang utuh menurut struktur piramida.³⁸

³⁶ Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm.64.

³⁷ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan jilid I*, Kanisus, Yogyakarta, 2007, hal. 6

³⁸ *Ibid*, hal 14

Menurut Nawiasky, norma-norma hukum tersebut berada dalam tata susunan dari atas ke bawah sebagai berikut³⁹:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*)
- b. Aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*)
- c. Undang-undang (formal) (*formel Gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).

Tentang hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan suatu teori (*stufen theory*) yang kemudian oleh Amiroeddin Sjarif dirinci dengan lebih detail sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat merubah atau mengenyampingkan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi jika sebaliknya maka dapat;
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah hanya oleh perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi tingkatannya;
- c. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, dan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih rendah;
- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-

³⁹ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Rimdi Press. Jakarta, 1995, hal 14

undangan yang lebih rendah, tetapi hal yang sebaliknya dapat dilakukan.

Namun demikian tidaklah baik apabila perundang-undangan yang lebih tinggi mengambil alih fungsi perundang-undangan yang lebih rendah. Jika hal tersebut terjadi, maka menjadi kabur pembagian wewenang yang mengatur di dalam suatu negara. Disamping itu, badan pembentuk perundang-undangan yang lebih tinggi akan terlalu sibuk dengan persoalan-persoalan yang selayaknya diatur oleh lembaga pembentuk perundang-undangan yang lebih rendah.⁴⁰

Sebagai norma dasar sebuah negara, *Staats fundamentalnorm* memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan suatu negara dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau konstitusi tertulis, maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan (*Gezetsrecht*) yang berlaku dalam negara.

Biasanya aturan dasar tersebut apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara maka disebut *Verfassung*, dan apabila dituangkan dalam dokumen hukum yang tersebar-sebar maka disebut dengan *Grundgesetz*, Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tatacara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.⁴¹

⁴⁰ Ibnu Sam Widodo, *Pengujian Materil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, FH UI- Jakarta, 2008, hal 76

⁴¹ Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UUI Press, Yogyakarta 2005, hal. 52

Hans Kelsen menuliskan bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya ini dapat digambarkan sebagai hubungan antara "superordinasi" dan "subordinasi", yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Hal ini kemudian dijelaskan kembali oleh Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spesial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior.⁴²

Selain asas yang tersebut di atas peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya: dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak.

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa di Karanganyar dan Kondisi Yang Ada.

1. Visi dan Misi Kabupaten Karanganyar

a) Visi

⁴² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta, 2006, hal. 109.

Visi adalah artikulasi dari citra, nilai arah dan tujuan yang akan memandu masa depan atau suatu gambaran ideal yang ingin dicapai dimasa yang akan datang oleh organisasi.

Berdasarkan kondisi dan tantangan yang akan dihadapi dalam 5 (lima) tahun mendatang dan dengan mengacu Visi dan Misi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Karanganyar yang telah tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 – 2019 serta dengan mempertimbangkan potensi fisik, ekonomi dan sosial budaya yang dimiliki, maka visi Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar adalah

"Visi pembangunan Kabupaten Karanganyar adalah Bersama memajukan Karanganyar "

- b) Misi
- 1) Pembangunan infrastruktur menyeluruh.
 - 2) Pencapaian 10.000 wirausahawan mandiri.
 - 3) Pendidikan gratis SD/SMP/SMA dan kesehatan gratis;
 - 4) Pembangunan Desa sebagai pusat pertumbuhan;
 - 5) Peningkatan kualitas keagamaan dan sosial budaya;
2. Kondisi yang ada
- a) Letak Geografis

Kabupaten merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa tengah yang berbatasan dengan Kabupaten sragen disebalah utara, Propinsi Jawa Timur di sebelah Timur , Kabupaten Sukoharjo dan Wonogiri di sebelah selatan serta Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali di sebelah barat

Bila dilihat dari garis bujur dan lintang, Kabupaten Karanganyar terletak antara $110^{\circ} 40'$ – $110^{\circ} 70'$ bujur timur dan $7^{\circ} 28'$ – $7^{\circ} 46'$ lintang selatan , dengan ketinggian rata – rata 511 meter diatas, permukaan laut serta beriklim tropis dengan temperatur 22° – 31° .

b) Topografi

Luas wilayah Kabupaten Karanganyar : 77.378.64 Ha yang terdiri dari : luas tanah sawah : 22.459,80 Ha, luas tanah kering: 54.917.84 Ha, tanah sawah irigasi teknis : 12.918.37 Ha dan non teknis : 7.586.58 Ha dan tidak berpengairan : 1.955.61 Ha. Sementara itu luas tanah pekarangan/bangunan : 21.213.37 Ha dan luas untuk tegalan/kebun : 17.836,49 Ha. Sedangkan hutan negara seluas 9.729,50 Ha dan perkebunan seluas : 3.251,50 Ha.

c) Kependudukan

Jumlah penduduk di Kabupaten Karanganyar sebanyak 878.210 jiwa, yang terdiri dari : laki – laki : 436.901 jiwa dan perempuan sebanyak 441.309 jiwa, dengan penambahan penduduk sebanyak 6.454 jiwa atau mengalami pertumbuhan sebesar 0,74% , dengan kepadatan pendudukan mencapai 1.135 jiwa/ km².

d) Gambaran Desa di Kabupaten Karanganyar

Kabupaten Karanganyar terdiri dari 17 kecamatan, dan 162 desa serta 15 kelurahan. Dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Karanganyar hanya Kecamatan Karanganyar yang terdiri dari 10 kelurahan, sedangkan pada Kecamatan Tawangmangu terdapat 3 kelurahan dan 7 desa. Sedangkan pada 15 kecamatan yang lain yakni :

- 1) Kecamatan Jaten terdiri dari 8 desa;
- 2) Kecamatan Tasikmadu terdiri dari 10 desa;
- 3) Kecamatan Kebakkramat terdiri dari 10 desa;
- 4) Kecamatan Colomadu terdiri dari 11 desa;
- 5) Kecamatan Gondangrejo terdiri dari 13 desa;
- 6) Kecamatan Karangpandan terdiri dari 11 desa;

- 7) Kecamatan Matesih terdiri dari 9 desa;
 - 8) Kecamatan Mojogedang terdiri dari 13 desa;
 - 9) Kecamatan Kerjo terdiri dari 10 desa;
 - 10) Kecamatan Ngargoyoso terdiri dari 9 desa;
 - 11) Kecamatan Jenawi terdiri dari 9 desa;
 - 12) Kecamatan Jumantono terdiri dari 11 desa;
 - 13) Kecamatan Jatiyoso terdiri dari 9 desa;
 - 14) Kecamatan Jatipuro terdiri dari 10 desa;
 - 15) Kecamatan Jumapolo terdiri dari 12 desa.
3. Gambaran profil Kepala Desa di Kabupaten Karanganyar

Dari 162 desa yang ada di Kabupaten Karanganyar saat ini merupakan hasil pemilihan kepala desa yang waktunya relatif berbeda, walaupun sebagian besar desa baru saja melakukan pemilihan kepala desa pada tahun 2012-2013 yang lalu. Namun masih terdapat 2 desa yang seharusnya melakukan pemilihan kepala desa pada tahun 2014 yang lalu, namun tertunda karena adanya perubahan Undang-Undang dan petunjuk teknis untuk melakukan pemilihan kepala desa belum jelas dasar hukumnya, maka untuk sementara waktu diangkat pejabat kepala desa pada desa tersebut dan kepala desa yang sudah habis masa jabatannya diberhentikan dengan hormat.

Dari hasil pemilihan kepala desa tahun 2012-2013 yang lalu, dibawah ini adalah profil kepala desa tersebut:

- a. Pendidikan:
 - 1) SMP sederajat : 19 orang
 - 2) SMA sederajat : 80 orang
 - 3) Diploma dan sarjana : 57 orang
 - 4) Magister dan Doktor : 2 orang
- b. Jenis kelamin
 - 1) Perempuan : 13 orang
 - 2) Laki-laki : 145 orang

- c. Profesi sebelumnya
 - 1) Guru : 2 orang
 - 2) PNS : 8 orang
 - 3) TNI/POLRI : 2 orang
 - 4) Wirausaha/swasta : 61 orang
 - 5) Petani/Buruh : 2 orang
 - 6) Perangkat desa : 78 orang
- d. Pengalaman:
 - 1) Pernah menjabat Kepala Desa : 64 orang
 - 2) Belum pernah menjabat kepala desa : 94 orang

D. Permasalahan yang Dihadapi

Secara empirik permasalahan yang dihadapi desa lebih banyak berkaitan dengan permasalahan masyarakat desa sendiri. Masyarakat desa yang homogen memang tidak memunculkan permasalahan sosial yang kompleks, namun permasalahan di desa justru muncul karena homogenitas itu sendiri, sehingga permasalahan yang ditemui pun masih merupakan permasalahan dasar dalam pemerintahan dan masyarakat. Pembangunan yang sudah menjangkau desa-desa saat ini menyebabkan desa mengalami perubahan yang cukup besar. Beberapa aspek perubahan ini bahkan belum pernah terjadi sebelumnya sehingga telah mengubah wajah desa. Berbagai karakteristik yang ditemukan pada desa-desa tradisional kini tidak ditemukan lagi melainkan digantikan dengan berbagai kemajuan teknologi yang terasa asing dan merupakan hal baru bagi masyarakat desa.

Masyarakat desa sebagai sebuah komunitas yang sedang mengalami perubahan karena pembangunan tidaklah lepas dari masalah. Beberapa diantara masalah-masalah tersebut adalah masalah lama yang belum terselesaikan atau masalah baru yang muncul akibat perubahan secara keseluruhan atau sebagai dampak

negative dari pembangunan itu sendiri. Sesuatu disebut masalah apabila terjadi keadaan di mana harapan atau cita-cita tidak terpenuhi karena sesuatu hal atau apa yang diharapkan terjadi berbeda dengan kenyataan⁴³.

Dengan demikian suatu masalah senantiasa memerlukan penyelesaian atau pemecahan melalui upaya-upaya tertentu agar apa yang dicita-citakan itu tercapai. Disini ditemukan bahwa tidak semua keadaan desa yang dicita-citakan itu terwujud dalam kehidupan sehari-hari. Bahkan tidak sedikit desa-desa yang taraf perkembangannya masih sangat jauh dari cita-cita masyarakat dan pemerintahannya. Keadaan seperti ituah yang disebut masalah-masalah di pedesaan. Masalah-masalah tersebut terjadi sebagai akibat pengaruh dari luar desa, maupun sebagai akibat dinamika atau perkembangan intern dari desa itu sendiri.

Permasalahan-permasalahan desa diantaranya adalah:

1. belum optimalnya peran pemerintahan desa;
2. masih terbatasnya alternatif lapangan kerja di desa yang berkualitas;
3. rendahnya akses terhadap sumber-sumber permodalan-produksi-pasar, dan
4. rendahnya ketersediaan serta akses terhadap sarana dan prasarana sosial dasar.

Bentuk aktual permasalahan-permasalahan tersebut adalah masih tingginya angka kemiskinan, terbatasnya lapangan kerja yang renumerasif, masih redahnya tingkat pendidikan rata-rata penduduk, munculnya pengangguran dan setengah pengangguran, pencemaran air dan udara yang mulai merambah beberapa kawasan pedesaan,

⁴³ <http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014

erosi, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan umum, dan sebagainya.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi secara umum oleh desa diatas, maka akan terlihat secara umum pula permasalahan yang dihadapi terkait kepala desa. Permasalahan-permasalahan tersebut apabila dikaji dan diidentifikasi maka dapat dikelompokkan pada 3 masalah utama yakni:

1. Kepemimpinan (*leadership*)

Permasalahan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah permasalahan kepemimpinan. Karena sosok kepala desa sebagai pemimpin mempunyai peran penting dalam pembangunan di desanya. Kepala desa sebagai figur pemimpin yang menggerakkan roda pemerintahan di desa harus mampu mengayomi dan bersikap proaktif terhadap persoalan-persoalan yang tumbuh di masyarakat. Mampu menjadi penengah terhadap konflik yang muncul diantara berbagai kelompok/golongan yang ada di masyarakat.

Selain itu, seorang kepala desa diharapkan memiliki kepekaan dalam memahami orang lain dan mengambil kebijakan, sehingga setiap keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat menyelesaikan akar permasalahan yang sebenarnya. Kepekaan ini harus pula diimbangi dengan kemampuan kepala desa untuk mengikuti perkembangan masyarakat di desanya, namun sering kali justru kepala desa lebih mengedepankan kepentingan pribadi atau golongan dibandingkan kepentingan masyarakat secara umum, sehingga gagal untuk mendengar aspirasi masyarakat dan kehilangan kearifannya.

Kepala Desa biasanya menjadi pusat (*center*) dan tumpuan/harapan dari warganya. Ketergantungan masyarakat yang tinggi terhadap figur Kepala Desa menuntut Kepala Desa memiliki kinerja yang baik di berbagai aspek di masyarakat.

Seiring semakin kompleksnya permasalahan masyarakat dan semakin majunya perkembangan jaman, kepemimpinan Kepala Desa harus semakin inovatif. Namun pada realitasnya, Kepala Desa sering terjebak hanya pada rutinitas pekerjaan administratif dan sosial semata. Kepala Desa cenderung lemah dalam inovasi pembangunan desa. Terbukti dari terobosan-terobosan kebijakan Kepala Desa dalam pembangunan di desa masih sangat minim. Padahal, untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sosial di masyarakat, ide-ide dan inovasi pembangunan dari Kepala Desa sangat diperlukan

Permasalahan lainnya adalah integritas dan kewibawaan pemimpin yang seharusnya secara alami dimiliki oleh pemimpin produk dari pemilihan umum oleh masyarakat desa. Namun seringkali kepala desa yang ada lupa akan janji-janji selama masa kampanye sehingga masyarakat menjadi kehilangan respek dan kepemimpinan kepala desa yang bersangkutan menjadi kehilangan wibawa dan integritasnya rusak dimata masyarakat.

2. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)

Indikasi permasalahan ini muncul manakala pada tahun kedua dan ketiga ini sudah terdapat beberapa kepala desa di Kabupaten Karanganyar yang tersangkut masalah KKN dan harus berhadapan dengan permasalahan tipikor.

Indikasi lain adalah tingkat pembangunan desa satu dengan yang lain yang tidak sama padahal apabila indikator penilaian disandingkan seharusnya hasil yang diperoleh sama. Misalnya Desa A dan Desa B memperoleh dana bagi pembangunan infrastruktur sama namun Desa A dapat merealisasikannya dengan dana yang diperoleh sementara desa B bangunannya tidak selesai sesuai rencana.

Meskipun terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi hasil pembangunan fisik antara lain adalah partisipasi

masyarakat, luas dan cakupan kegiatan serta waktu pengerjaan, namun permasalahan ini pada dasarnya berakar pada kepemimpinan kepala desa yang bersangkutan.

Isu KKN ini pun muncul pula pada pemilihan perangkat desa atau pada saat pemilihan pengurus Lembaga pemberdayaan masyarakat desa. Sering pemilihan tokoh didasari kedekatan bukan kemampuan dan pelibatan partisipasi masyarakat secara luas.

Apabila dicermati alasan fenomena ini maka sebagian besar kepala desa akan mengeluhkan besarnya biaya menjadi kepala desa dari pencalonan sampai dengan pemilihan yang hampir semuanya dibebankan kepada kepala desa. Sementara begitu menjabat kepala desa, espektasi akan penghasilan tidak sesuai dengan kenyataan yang diterima. Oleh sebab itu, maka dengan segala cara berusaha mengembalikan biaya yang sudah dikeluarkan.

3. Manajemen kepemimpinan dan penguasaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan

Ketika Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, maka isu yang pertama diangkat adalah tentang dana desa sebesar 1 milyar kepada desa dan keraguan akan pengelolaannya oleh desa. Keraguan ini cukup berdasar karena lemahnya penguasaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan dan manajemen kepemimpinan oleh kepala desa.

Permasalahan ini selalu ditemui dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sehari-hari. Manajemen kepemimpinan selama ini didasarkan pada kedekatan dan kepercayaan bukan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen. Banyak bendahara desa yang mengeluhkan bahwa keuangan sepenuhnya dipegang oleh kepala desa, dan mereka hanya diminta membuat administrasi

pertanggungjawabannya. Padahal bendahara sendiri tidak diberitahu untuk apa saja uang itu telah dibelanjakan.

Tidak dipungkiri bahwa kondisi dinamis di desa menuntut penyelesaian yang cepat, dan tidak terkendala administrasi, masyarakat minta sesuatu maka pemerintah desa harus segera memenuhinya. Meskipun mungkin yang diminta masyarakat tidak terdapat dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDEsa) sebelumnya. Namun kondisi ini bisa muncul juga karena lemahnya perencanaan dalam penyusunan APBDesa sebelumnya yang tidak mendasarkan pada kebutuhan dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam mengajukan program atau kegiatan. Mengenai hal ini maka manajemen kepemimpinan seorang kepala desa berperan. Fungsi-fungsi manajemen apakah sudah diketahui, dikuasai dan diterapkan. Memang untuk meminta para kepala desa belajar dan memahami peraturan perundangan yang ada bukanlah hal yang mudah, alasan mereka selama ini adalah waktu mereka sudah habis untuk mengurus permasalahan-permasalahan di masyarakat.

Namun, alasan ini tidak dapat diterima lagi apabila sudah berhadapan dengan kasus-kasus hukum penyalahgunaan wewenang dan kerugian keuangan. Oleh sebab itu penting untuk memperlengkapi kepala desa dengan penguasaan akan manajemen kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan desa, utamanya dari aspek pengelolaan keuangan dan barang.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN
KEPALA DESA

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desapunya korelasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya. Materi muatan yang ada dalam batang tubuh Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) juga mempunyai landasan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sudah menggambarkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi dari beberapa peraturan yang relevan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya. Hal ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Tentang Kepala Desa antara lain :

A. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Mengatur dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Berdasarkan Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan.

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, artinya justru sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan. Mengenai hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 pada Pasal 121 mencabut Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal yang dicabut diatas adalah pasal-pasal dibawah Bab XI tentang Desa. Sehingga dengan demikian sejak 15 Januari 2014, pengaturan tentang Desa pada UU tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan diganti dengan ketentuan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selain ketentuan tentang Desa, ketentuan tentang Kepegawaian yang sudah diatur dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga mencabut ketentuan Bab V tentang Kepegawaian Daerah yang terdiri dari Pasal 129 sampai dengan pasal 135.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta seluruh perubahannya perlu diubah.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan untuk memenuhi tuntutan perkembangan keadaan dan ketatanegaraan, serta tuntutan penyelenggaran pemerintah daerah. Muatan UU tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas tiga urusan yakni :

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat;
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden.

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki.

Prinsip secara umum atau garis besar UU Nomor 23 tahun 2014 ini merupakan kombinasi UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 32 tahun 2004. Sehingga fungsi Gubernur bukan hanya sebagai kepala daerah melainkan juga sebagai kepala wilayah karna melaksanakan urusan pemerintahan umum. Bupati dan walikota melibatkan urusan pemerintahan umum kepada camat, otomatis camat merupakan kepala wilayah.

Pada pasal 2 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah provinsi, provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Jadi, pasal ini menegaskan bahwa atasan kepala desa/lurah adalah camat, atasan camat adalah bupati/walikota, dan seterusnya.

Meskipun Pemerintahan Desa bukan lagi pelaksana urusan pemerintahan kabupaten/kota, namun penyelenggara pemerintahan otonom, namun UU tentang Pemerintahan Daerah penting sebagai dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsinya sebagai pembina pemerintahan desa.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Diundangkan pada 12 Agustus tahun 2011, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a) materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b) teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c) terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d) penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a) penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c) pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e) pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

f) penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat perubahan tata urutan Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 adalah sebagai berikut:

- (1) Undang-undang Dasar 1945
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- (3) Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- (4) Peraturan Pemerintah
- (5) Peraturan Presiden
- (6) Peraturan Daerah Provinsi
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain adanya penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, yaitu adanya penegasan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai suatu hierarki tata urutan Peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 juga menjadi dasar bagi penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota baik mekanisme perencanaan program legislasi daerah, penyusunan peraturan daerah maupun teknis penyusunan naskah akademik. Pada Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 ditegaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, Pasal tersebut berlaku secara mutatis mutandis bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Membuat Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa.

1. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

UU ini memberikan kewenangan kepada desa menjadi desa yang otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun UU ini juga memberikan perintah kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan penataan desa (Pasal 7 ayat (1)).

Beberapa pasal yang perlu ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dengan melakukan penyusunan Raperda tentang kepala desa adalah:

- a. Pasal 46, tentang penugasan pejabat kepala desa;
- b. Pasal 112, tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Pasal 115 huruf n, tentang memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. PP 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pada PP ini yang terkait tentang Kepala Desa adalah ketentuan Pasal 23 ayat (2) tentang Kepala Desa, perangkat Desa, dan anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud yang diberhentikan karena diubah statusnya menjadi kelurahan diberi penghargaan dan/atau pesangon sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pengaturan ini perlu disesuaikan dengan kebijakan daerah.

Pengaturan tentang Pemilihan Kepala Desa secara serentak dan bergelombang sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (2) perlu diperjelas dalam Peraturan Daerah sehingga dapat digunakan sebagai pedoman bagi masyarakat.

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Pemilihan Kepala Desa diamanatkan untuk diatur dalam Peraturan Menteri, dalam hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, yang memberi perintah/mandat untuk Pemerintah Daerah melakukan penyusunan perda, dengan dasar sebagai berikut:

- a. Pasal 21 huruf m tentang syarat calon kepala desa;
- b. Pasal 49 ayat (1) tentang ketentuan pemilihan kepala desa secara serentak.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG KEPALA DESA

Pembahasan pada Bab ini akan memberikan argumentasi perlu tidaknya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa dipandang dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga landasan tersebut akan menjadi sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan pengaturan pada rancangan peraturan daerah.

Menurut S. Wojowasito⁴⁴, bahwa landasan dapat diartikan sebagai alas, ataupun dapat diartikan sebagai fondasi, dasar, pedoman dan sumber. Landasan adalah dasar tempat berpijak atau tempat di mulainya suatu perbuatan. Dalam bahasa Inggris, landasan disebut dengan istilah *foundation*, yang dalam bahasa Indonesia menjadi fondasi. Fondasi merupakan bagian terpenting untuk mengawali sesuatu.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan dimuat pada konsideran yang diawali dengan kata "Menimbang". Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsideran suatu peraturan perundang-undangan memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis dan yuridis.

Guna memberikan gambaran yang jelas bagi kita, maka berikut adalah landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan daerah tentang kepala desa:

⁴⁴ S Wojowasito, *Perkembangan Ilmu Bahasa (Linguistik) Abad 20 sebagai Dasar Pengajaran Bahasa (Hidup)*, FKSS IKIP Malang, Malang, 1972, hal 161

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dari berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴⁵.

Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada di bumi Indonesia hendaknya tercermin/bersumber dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

Adapun falsafah hidup berbangsa dan bernegara merupakan suatu landasan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan demikian perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Tujuan utama pendirian negara Indonesia

⁴⁵ Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

adalah terwujudnya kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia. Landasan filosofis pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tertantum pada konsideran menimbang huruf a yang berbunyi Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal ini yang menjadi dasar cita-cita dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa adalah penegasan landasan filosofis undang-undang desa tersebut diatas. Karena pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Seiring dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya Pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan Pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat Pemerintahan daerah baik Pemerintahan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan membuat suatu kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu wujud kewenangan kabupaten/kota yang harus dilakukan diantaranya dengan membuat suatu kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah khususnya yang mengatur tentang

Kepala Desa. Maka landasan sosiologis dari penyusunan ranperda tentang kepala desa adalah pertimbangan bahwa Kepala Desa adalah Kepala Pemerintahan Desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur.

Peraturan perundang-undangan di level Pemerintahan kabupaten/kota harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang meliputi *pertama* mengenai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, yang *kedua* mengenai materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Selain mengenai kewenangan dan materi muatan dalam menyusun peraturan daerah harus memperhatikan asas-asas sebagaimana di atur dalam Pasal 5 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang Beserta Penjelasannya. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Adapun penjelasannya dapat diuraikan sebagai berikut :

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya di daerah baik yang melibatkan legislatif maupun pihak eksekutif ada juga hak yang dimiliki para akademisi untuk membuat sebuah naskah akademik. Menurut Alexander, yang dimaksud naskah akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu.

Bentuk dan isi naskah akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara *holistis-futuristik* dan dari berbagai aspek ilmu hukum, dilengkapi dengan referensi yang memuat *urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum*, prinsip-prinsip yang digunakan ke dalam pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternative, yang disajikan dalam

bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Naskah Akademik merupakan bentuk konkrit dan partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-Undangan termasuk dalam Peraturan Daerah (Perda), yang telah mempunyai legitimasi dan dasar hukum yang jelas dan konkrit.

Urgensi keberadaan naskah akademik dalam proses Perancangan Pembentukan Perundang-Undangan mempunyai peran yang penting dan strategis. Hal ini dikarenakan Naskah Akademik (NA) merupakan media konkrit untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap proses pembentukan peraturan Perundang-Undangan, dengan keterlibatan peran serta masyarakat maka aspirasi-aspirasinya akan dapat diakomodir dalam Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk.

Menurut Mahendra P.K., menyatakan bahwa argumentasi yang menunjukkan bahwa Naskah Akademik (NA) merupakan media konkrit bagi peran serta masyarakat secara aktif dalam proses pembentukan Peraturan Daerah adalah :

- a. Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah / urusan yang sangat penting dan mendesak diatur dalam Peraturan Daerah (Perda).
- b. Naskah Akademik (NA) menjelaskan tinjauan terhadap sebuah Peraturan Daerah dari aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis dan aspek politis.
- c. Naskah Akademik (NA) merupakan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup, dan Peraturan Daerah yang akan dibuat.
- d. Naskah Akademik (NA) memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif

mengenai pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang permasalahan yang dibahas. Sebuah Naskah Akademik (NA) juga memberikan saran-saran apakah semua materi yang dibahas dalam Naskah Akademik (NA) sebaiknya diatur dalam satu bentuk Peraturan Daerah (Perda) atau ada sebagian yang sebaiknya dituangkan dalam peraturan pelaksana atau peraturan lainnya (Mahendra P.K., 2007)

Kewenangan menyusun peraturan daerah di kabupaten terletak pada Bupati bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dasar utama penyusunan Rencana Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG
KEPALA DESA

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengaturan tentang Kepala Desa yang akan disusun di Kabupaten Karanganyar perlu dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan khususnya di dalam produk hukum daerah yang berupa peraturan daerah, hal ini dilakukan dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum, untuk mengantisipasi mengatasi berbagai permasalahan-permasalahan terkait Kepala Desa sehingga dapat menghindari kemungkinan adanya multitafsir dan pertentangan antara para pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung.

B. Lingkup Materi

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana disebutkan dalam landasan pemikiran maka materi yang perlu dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa meliputi :

1. Judul
2. Konsideran
 - a. Menimbang
 - b. Mengingat
3. Batang Tubuh
4. Penjelasan
 - a. Umum
 - b. Pasal demi Pasal

Adapun mengenai materi yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa antara lain:

1. Judul

“Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kepala Desa.”

2. **Konsideran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kepala Desa.**

Dalam konsideran menimbang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kepala Desa perlu memaparkan sebagai berikut:

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa Kepala Desa adalah Kepala Pemerintahan Desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat;
- c. bahwa Pemerintah Daerah perlu mengatur tentang Kepala Desa sehingga dapat menjadi pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan peraturan daerah tentang Kepala Desa.

Dalam ketentuan konsideran mengingat harus memuat hal-hal yang berisi alasan yuridis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kepala Desa yang disusun.

Adapun ketentuan mengingat yang dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini seharusnya mencakup :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);

3. Diktum

Dalam diktum memuat pernyataan Penetapan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa yang dibuat dan ditetapkan pejabat yang berwenang.

“dengan Persetujuan Bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Bupati Karanganyar”

C. Rancangan Peraturan Daerah

Dalam kerangka penyusunan Peraturan Daerah selain mencakup judul, pembukaan, juga harus menguraikan mengenai

ketentuan batang tubuh. Adapun ketentuan batang tubuh secara umum memuat substansi yang dituangkan dan dirumuskan dalam bab-bab, dan pasal-pasal, dan paragraf. Secara umum di dalam batang tubuh memuat mengenai ketentuan umum, asas, landasan, tujuan, materi pokok, , ketentuan pidana, ketentuan peralihan, ketentuan penutup. Secara umum di dalam rancangan Peraturan Daerah ini harus menguraikan hal-hal sebagai berikut :

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum ini dijabarkan mengenai beberapa istilah beserta pengertiannya yang digunakan dalam rancangan peraturan perda meliputi:

- a. Pemerintah adalah Pemerintah Negara Republik Indonesia.
- b. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
- c. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
- e. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
- f. Bupati adalah Bupati Karanganyar.
- g. Kecamatan adalah bagian wilayah dari Daerah Kabupaten yang dipimpin oleh Camat.
- h. Camat adalah Camat di wilayah Kabupaten Karanganyar.
- i. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- j. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- k. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
- l. Kepala Desa adalah Kepala Desa di Kabupaten Karanganyar.
- m.

- m. Badan Permusyawaratan Desa, yang selanjutnya disingkat dengan BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.
- n. Musyawarah Desa adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
- o. Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. P.
- p. Keputusan Kepala Desa adalah produk hukum Desa yang ditandatangani oleh Kepala Desa yang bersifat menetapkan.
- q. Panitia Pemilihan Kepala Desa Tingkat Desa adalah Panitia yang dibentuk oleh BPD untuk menyelenggarakan proses Pemilihan Kepala Desa.
- r. Panitia Pemilihan Kepala Desa Tingkat Kabupaten adalah Panitia yang dibentuk Bupati pada tingkat Kabupaten dalam mendukung pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- s. Calon Kepala Desa adalah Bakal Calon Kepala Desa yang telah ditetapkan oleh Panitia Pemilihan Tingkat Desa sebagai calon yang berhak dipilih menjadi Kepala Desa.
- t. Calon Kepala Desa Terpilih adalah Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa.
- u. Daftar Pemilih adalah daftar nama Penduduk Desa yang disusun menurut abjad untuk masing-masing Dusun atau wilayah pendaftaran.
- v. Hari adalah hari kerja.

- 2. Pemilihan Kepala Desa;
- 3. Pengaduan dan Penyelesaian masalah;
- 4. Pengendalian dan Pengawasan Pemilihan Kepala Desa;
- 5. Pelantikan dan Sumpah / Janji Kepala Desa;
- 6. Masa Jabatan Kepala Desa;
- 7. Hak dan Kewajiban Kepala Desa;
- 8. Larangan Kepala desa;
- 9. Sanksi;
- 10. Pemberhentian dan Pemberhentian Sementara Kepala Desa;

11. Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu
12. Ketentuan Peralihan
13. Ketentuan Penutup.
14. Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal demi Pasal

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengundangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berakibat pada perubahan kedudukan Pemerintah Desa menjadi pemerintah yang otonom. Pemerintah Desa yang otonom ini berwenang menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan tidak sekedar melaksanakan urusan pemerintahan di atasnya di desa. Dengan perubahan paradigma pemerintahan di desa ini, maka pemerintah desa memiliki kewenangan yang luas menyangkut kepentingan desanya. Sehingga indikator kemajuan desa ditentukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan melalui musyawarah desa.

Pada penyelenggaraan otonomi desa ini, peran Kepala Desa sebagai pemimpin Pemerintah Desa menjadi vital dan perlu diatur dalam Peraturan Daerah sehingga dapat menjadi pedoman bagi masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.

Pengaturan tentang Kepala Desa harus mendasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga menjamin kepastian hukum dalam penerapannya. Pengaturan tentang Kepala Desa harus dapat menjawab permasalahan yang timbul selama ini terkait dengan keberadaan kepala desa pada penyelenggaraan pemerintahan dari tahap pendaftaran calon sampai dengan pertanggungjawaban kepala desa kepada masyarakat.

Oleh sebab itu perlu dirumuskan dengan baik dan melibatkan berbagai elemen masyarakat sehingga diharapkan pengaturan baru nanti dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.

B. Saran

Agar penyusunan Peraturan Daerah tentang Kepala Desa dapat tersusun dan terlaksana dengan baik, maka disampaikan saran sebagai berikut :

pertama, berdasarkan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi, *kedua*, berdasarkan kewenangan pemerintah daerah, *ketiga*, berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat Kabupaten Karanganyar.

Karanganyar,

KEPALA BAGIAN PEMERINTAHAN
DESA DAN KELURAHAN
SEKRETARIAT DAERAH



SUNARNO, S.Sos, M.Hum
Pembina Tingkat I
NIP. 195809241981021002

DAFTAR PUSTAKA

A. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan tentang Desa*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*

Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor*

B. BUKU/JURNAL

Asshiddiqie, Jimly dan Safa'at, M.Ali. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.

Asy'ari, Safari Imam. 1993. *Sosiologi Kota dan Desa*. Usaha Nasional, Surabaya.

Bergel, Egon Ernst. 1955. *Urban Sociology*. New York: Mc Graw Hill,

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1993. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia*.

Fauzan, Ali. 2010. *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*. Disertasi Program Pascasarjana. Semarang: Undip.

Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta : UUI Press.

Kartono, Kartini. 1994. *Psikologi Untuk Manajemen Perusahaan dan Industri*. Jakarta: PT Grafindo,

Kelsen, Hans. 1995. *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Jakarta: Rimdi Press.

Koentjaraningrat (ed.). 1984. *Masyarakat Desa di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Maxwell, John C. 1995. *Developing The Leaders Aroud You*. Nasville: Nelson Business.

MD, Moh. Mahfud 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta

Moekijat. 1998. *Analisis Jabatan*. Bandung : Penerbit Mandar Maju.

Naskah Akademik RUU tentang Desa, Jakarta, 2009.

Purwadi, Hari. 2004. *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Ranggawidjaja, Rosidji. dalam Abdurahman Ali et all. 2013. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD.

Soeprpto, Maria Farida Indrati dan Attamimi, A. Hamid. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.

Toha, Miftha. 1983. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Rajawali.

Widjaja, H.A.W. 2008. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Pers.

Widodo, Ibnu Sam. 2008. *Pengujian Materiil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, Jakarta: FH-UI

C. WEBSITE

<http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

<http://kbbi.web.id/tugas> diakses pada tanggal 10 Februari 2014

Safi, Pembaharuan Sistem Pemilihan Kepala Desa dalam Kerangka Pemilihan Umum di Indonesia, *mfile.narotama.ac.id/files/M.../SISTEM%20PILKADES%20(4).rtf*

<http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014