



**Kampus
Merdeka**
INDONESIA JAYA



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



Perubahan Kedua Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa



**DISUSUN OLEH:
KLINIK HUKUM PERANCANGAN
PERUNDANG-UNDANGAN
FAKULTAS HUKUM UNNES
TAHUN 2024**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

Gedung Dekanat K, Kampus Sekaran
Gunungpati, Kota Semarang, Jawa Tengah
Kode Pos 50229

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN
BREBES NOMOR 6 TAHUN 2015 TENTANG
PEMILIHAN KEPALA DESA

Disusun Oleh:
SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN BREBES
DAN
KLINIK PERUNDANG-UNDANGAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS
NEGERI SEMARANG

KABUPATEN BREBES
TAHUN 2024

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan hidayah-Nya, Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa telah selesai disusun.

Penyusunan Naskah Akademik Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa menjadi dasar bagi pemilihan kepala desa di Kabupaten Brebes. Dengan adanya dasar hukum ini, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan desa dapat semakin baik, berkualitas, terutamanya dapat mewujudkan demokrasi dan menghasilkan pemimpin yang terbaik.

Naskah akademik ini tentu tidak luput dari kekurangan, untuk itu kritik dan masukan yang konstruktif sangat kami harapkan dari seluruh pemangku kepentingan dalam rangka penyempurnaan. Kami berharap Naskah Akademik dan Raperda ini dapat memberikan gambaran terkait Pemilihan Kepala Desa. Selanjutnya, kami merekomendasikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa menjadi salah satu prioritas dalam Propemperda dan segera dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten Brebes.

Brebes, 2023

Pemerintah Kabupaten Brebes

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Komitmen Pemerintah untuk membangkitkan pemerintahan desa menjadi satuan pemerintahan lokal yang memiliki peran besar dalam pembangunan diwujudkan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan mencatat bahwa di Indonesia terdapat 74.957 desa. Kedudukan 74.957 desa tersebut setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desa tidak hanya sebagai wadah kesatuan-kesatuan masyarakat dan/atau kepemilikan terhadap hak-hak tradisionalnya saja. Desa mengalami perluasan fungsi secara struktural sebagai penyelenggara pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Desa secara struktural menjadi ujung pelaksanaan urusan dan fungsi, kepanjangan tangan yang melaksanakan urusan negara, provinsi, dan kabupaten/kota.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi pondasi awal yang menegaskan bagaimana kedudukan, peran dan kewenangan pemerintahan desa. Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan desa ini akan menegaskan strategi pembangunan yang

akan dimulai di tingkat pemerintahan terkecil yaitu pemerintahan desa. Dengan demikian, kewenangan pembangunan desa ini diharapkan dapat meningkatkan kemajuan pembangunan di desa sejalan dengan meningkatkan kemajuan pembangunan nasional. Kedudukan desa sebagai satuan pemerintahan yang berwenang mengurus dan mengelola pemerintahan desa harapannya dapat mewujudkan masyarakat desa yang mandiri, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa utamanya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata sejalan dengan tujuan negara.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengubah kedudukan desa yang sebelumnya merupakan bagian dari sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local state government*) menjadi gabungan antara *self governing community* dan *local self government*. Perubahan ini menjadikan desa bukan lagi sebagai target pemerintahan melainkan sebagai bagian dari pelaksana tugas pemerintahan itu sendiri. Desa mempunyai posisi dan peran yang lebih berdaulat, posisi dan peran yang sangat besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa. Model pembangunan yang dulunya bersistem *government driven development* atau *community driven development*, sekarang bersistem *village driven development*.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksana yang mengatur hal-hal yang bersifat teknis. Peraturan Pelaksana yang dibentuk pada tahun

yang sama setelah undang-undang ini diundangkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Peraturan Pemerintah ini telah mengalami beberapa kali perubahan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dan yang terbaru adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Selain Peraturan Pemerintah tersebut, terdapat berbagai peraturan perundang-undangan setingkat peraturan menteri yang mengatur tentang pemerintahan desa, telah memberikan dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembentukan peraturan desa, pengelolaan dana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Desa didefinisikan sebagai 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. Dengan definisi dan makna tersebut, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menempatkan desa

sebagai organisasi campuran antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan begitu, sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya. Desa juga tidak lagi identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa.

Kewenangan tersebut merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam pengklasifikasiannya, kewenangan yang dimiliki desa meliputi: kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan di bidang pelaksanaan pembangunan desa, kewenangan di bidang pembinaan masyarakat desa, dan kewenangan di bidang pemberdayaan masyarakat desa. Salah satu bentuk kewenangan di bidang penyelenggaraan desa adalah kewenangan untuk membentuk struktur pemerintahan yang terdiri dari kepala desa sebagai unsur pemerintah desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur pembantu kepala desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 25 dan Pasal 48 Undang-Undang Desa. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam

sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pengertian lain, menyebutkan bahwa Pemerintah Desa atau Pemdes merupakan lembaga pemerintah yang memiliki tugas mengelola wilayah tingkat desa.

Pemerintah Desa dipimpin oleh Kepala Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan. Kepala Desa merupakan personifikasi dan representasi pemerintah desa. Kepala Desa memiliki masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali. Tata kelola pemerintahan Desa dirangkai dengan sistem demokrasi modern: pemilihan dan perwakilan. Pemilihan dan perwakilan merupakan indikator minimal demokrasi prosedural yang harus ada dalam pemerintahan Desa. Ketentuan terkait pemilihan kepala desa selain tertuang dalam 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 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Kepala Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Kabupaten Brebes sebelumnya telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor

6 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa. Namun demikian, terhadap peraturan tersebut perlu dilakukan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang terbaru.

1.2. Identifikasi Masalah

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- a. Permasalahan terkait Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes dan bagaimana cara mengatasinya.
- b. Perlunya pengaturan perubahan terkait Pemilihan Kepala Desa dalam suatu produk hukum daerah dan bagaimana status hukum yang sudah ada.
- c. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa.
- d. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa.

1.3. Maksud dan Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik ini bertujuan untuk:

- a. merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam rangka pengaturan perubahan tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes, serta bagaimana cara-cara mengatasi permasalahan tersebut;
- b. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai dasar pertimbangan mengapa pengaturan terkait Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes perlu diatur dalam suatu produk hukum daerah dan bagaimana status hukum yang sudah ada;
- c. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pemilihan Kepala Desa; dan
- d. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pemilihan Kepala Desa.

1.4. Metode Penulisan

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan riset atau penelitian hukum. Proses penyusunan Naskah Akademik ini melalui metode riset hukum, yang dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif serta ditambah dengan dilakukan pula diskusi dalam bentuk *Focus Group Discussion* (FGD), Wawancara dan

juga rapat dengan *stakeholder*. Kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan sebagai bentuk diskusi yang didesain untuk memunculkan informasi mengenai keinginan, kebutuhan, dan sudut pandang. Kegiatan wawancara dilakukan dengan proses tanya jawab menggunakan pedoman wawancara untuk mendapatkan sebuah informasi. Dalam penyusunan naskah akademik ini, data yang dianalisis berupa data sekunder dari studi kepustakaan dan data hasil penemuan dari organisasi daerah.

Metode yuridis empiris atau sosio-legal adalah merupakan tahap lanjutan setelah proses analisis normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (pendekatan normatif) dilakukan. Setelah itu, penelitian dilanjutkan dengan pengamatan mendalam dan penyebaran kuesioner (bila diperlukan) untuk mengumpulkan data faktor non hukum yang terkait dan berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang diteliti.

Adapun lingkup dari metode dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. Studi pustaka, menelaah data sekunder berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dokumen rencana terkait.
2. Melakukan konsultasi dengan pakar atau konsultasi publik dengan mengadakan serangkaian diskusi untuk memperoleh masukan dan tanggapan dari berbagai pemangku kepentingan guna memperkaya materi yang akan disusun untuk menyempurnakan naskah akademik.

3. Melakukan berbagai rapat pembahasan yang dilakukan secara simultan:

- a. pelaksanaan rapat pembahasan awal;
- b. pelaksanaan rapat pembahasan Tengah;
- c. pelaksanaan rapat pembahasan pra konsensus
- d. pelaksanaan rapat pembahasan konsensus.

Skema Metodologi Pelaksanaan Studi dibuat secara menyeluruh, komprehensif, integral dan saling berkaitan, yang memperlihatkan alur pelaksanaan studi dari tahap awal hingga tahap akhir untuk menghasilkan produk keluaran.

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya. Data atau bahan penelitian dalam Naskah Akademik ini dihimpun dari beberapa sumber, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru ataupun pengertian yang baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai studi gagasan dalam bentuk Undang-Undang.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai badan hukum primer, seperti hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya, bahkan dokumen pribadi atau pendapat

dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek telaahan penelitian.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, majalah maupun dari internet.
- d. Data empiris diperoleh dengan melalui wawancara bebas terpimpin, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Analisis data yang digunakan adalah metode normatif kualitatif. Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai normatif hukum positif, sedangkan kualitatif, dimaksudkan analisis data yang bertitik tolak pada dasar-dasar filsafat hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum, dan hukum positif yang berlaku. Selanjutnya, penelitian dilanjutkan dengan pengamatan mendalam untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan berpengaruh terhadap aspek-aspek yang terkait.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Prinsip Demokrasi dan Aplikasinya di Desa.

Dalam kajian Demokrasi dan pelaksanaannya di Desa, secara prinsip memiliki relevansi yang sangat kental. Otonomi Desa seringkali dikaitkan dengan kewenangan yang dimiliki Desa sebagai sebuah entitas pemerintahan didalam suatu daerah untuk mengurus segala rumah tangga demi mewujudkan kepentingan Masyarakat yang hidup didalamnya. Sehingga dalam pelaksanaan segala aspek pemerintahan dalam konteks suksesi kepemimpinan di Desa, akan dikaitkan juga dengan sebuah prinsip yang kita kenal dengan istilah demokrasi. Jadi demokrasi juga mengambil peran yang sangat krusial untuk mewujudkan otonomi didalam sebuah Desa.

Konsep demokrasi biasa dikaitkan dengan system didalam sebuah pemerintahan. Prof. Hertz mengemukakan bahwa: Demokrasi adalah semacam pemerintahan di mana tidak ada seorang anggota masyarakat atau kelompok pun yang mempunyai hak prerogatif politik (hak yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun juga) atas orang lain. Jadi pemerintahan yang dilakukan oleh semua untuk semua sebagai penentangan terhadap kepentingan perorangan atau kepentingan kelompok yang terpisah. (dikutip dari sukarna).

Demokrasi juga dimaknai sebagai nomenklatur penting didalam kehidupan sosial bernegara, baik dari pemerintah Tingkat tertinggi

sampai terendah. Mahfud MD juga mengemukakan bahwa: “Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh karena itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama” lebih lanjut Miriam Budiardjo (sebagaimana mengutip Henry B Mayo) juga menyatakan bahwa: “Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.

Ketika melihat demokrasi sebagai sebuah prinsip yang merupakan satu kesatuan yang utuh, saling terjalin dan bekerja dalam satu sistem yang saling tergantung satu dengan yang lain, konsepsi tentang prinsip-prinsip demokrasi sebagai suatu sistem ini dikemukakan kembali oleh Miriam Budiardjo bahwa: “Demokrasi dalam usahanya mencapai tujuan yang dikehendaki, maka sudah barang tentu menjalankan prinsip-prinsipnya yang satu sama lain saling berkaitan sebagai suatu sistem. Oleh karena itu prinsip-prinsip demokrasi tidak dapat dipisahkan satu sama lain, hanya dapat dibedakan. Pembedaan adalah penting untuk adanya pengenalan. Dan lagi disebabkan adanya pembedaan inilah, maka sistem itu menjadi berbeda. Jadi sistem itu berbeda bukan karena

sistem, tetapi karena isi dari sistem. Oleh karena itu dalam sistem demokrasi antara negara yang satu dengan negara yang lain, akan ada perbedaannya, karena isi dari demokrasinya adalah berbeda. Jadi walaupun ada persamaan prinsip, tetapi akan tetap ada perbedaannya, karena dipengaruhi oleh lingkungannya atau oleh sistem-sistem lain. Itulah sebabnya sistem demokrasi Amerika Serikat berbeda dengan sistem demokrasi Inggris, disebabkan sejarah dan kondisi sosialnya berbeda. Demikian pula halnya sistem demokrasi Pancasila dengan sistem demokrasi liberal akan terdapat perbedaan, walaupun tetap ada persamaannya sebagai suatu system”.

Ketika melihat demokrasi di sebuah desa, maka dapat dikaitkan juga dengan prinsip demokrasi langsung seperti halnya dalam sebuah sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat secara langsung (tanpa melalui wakil-wakilnya), untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Pada waktu sekarang, kiranya demokrasi langsung yang mencakup semua atau banyak bidang atau urusan kenegaraan sukar dilaksanakan. Di negara eropa continental misalnya, masih dapat dilihat adanya sisa-sisa pelaksanaan demokrasi langsung di bidang proses pembuatan undang-undang, yaitu dengan adanya lembaga referendum.

Toto Pandoyo, menyebutkan bahwa Referendum sendiri dibedakan menjadi beberapa macam:

- 1) Referendum wajib (*obligator atau imperatif*), ialah meminta pendapat secara langsung dari rakyat tentang setuju atau

tidaknya, terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan diundangkan. Dalam hal ini apabila mayoritas rakyat berpendapat setuju akan rancangan undang-undang tersebut, maka rancangan undang-undang yang bersangkutan dijadikan undang-undang, dan berlaku.

2) Referendum tidak wajib (*fakultatif*), ialah meminta pendapat secara langsung dari rakyat tentang setuju atau tidaknya, terhadap undang-undang yang sudah berlaku, tetapi ada sementara rakyat yang menggugatinya; dalam hal ini, apabila mayoritas rakyat berpendapat bahwa undang-undang yang bersangkutan tetap berlaku seperti semula, maka undang-undang tersebut tetap berlaku, dan sebaliknya.

3) Referendum optatif (*option*), ialah meminta pendapat secara langsung dari rakyat tentang setuju atau tidaknya, terhadap rancangan undang-undang pemerintah federal atau pemerintah pusat di wilayah negara-negara bagian atau daerah-daerah otonom.

Relevansi antara prinsip Demokrasi dengan pemilihan kepala desa, dapat dilihat dari konsep demokrasi perwakilan sebagai suatu entitas dan sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat (jadi secara tidak langsung) untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Sejalan dengan konsep ini, M Budiardjo mengemukakan bahwa: “Perwakilan (*representation*) adalah konsep

bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*)”.

Secara tidak langsung, konsep demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung, dapat diaplikasikan bahwa demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung adalah suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat (jadi secara tidak langsung) untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Dalam hal ini dianut sistem keterwakilan atau representasi suara rakyat yang dipercayakan melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat. Pengertian demokrasi langsung yaitu suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat secara langsung (tanpa melalui wakil-wakilnya), untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik, dalam hal ini dapat dicontohkan adalah pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif di tingkat pusat dan daerah (DPR dan DPRD), pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan kepala daerah, dan pada satuan pemerintahan terendah adalah diadakannya pemilihan kepala desa (Pilkades).

Secara kontekstual, demokrasi memiliki andil sangat besar dalam sebuah pemilihan di Desa. Hal ini sejalan dengan beberapa teori dan

konsep yang telah disampaikan diatas. Perihal penempatan prinsip demokrasi di desa, pada intinya akan membawa dampak yang baik untuk Pendidikan demokrasi bagi Masyarakat secara luas. Jadi prinsip demokrasi sangat relevan agar dapat digunakan, sehingga kedepan terdapat gagasan yang lebih terstruktur terkait mekanisme dalam pemilihan kepala desa.

2.2. Analisis Asas atau Prinsip terkait Perancangan Perubahan Peraturan Daerah.

Terkait dengan kajian asas, khususnya didalam perancangan perubahan peraturan daerah. Pada pokoknya akan dibahas tiga asas yang sangat dasar dan memiliki relevansi dengan kajian perancangan perubahan peraturan daerah pemilihan kepala desa. Ketiga asas tersebut sejalan dengan pendapat para ahli hukum yang sudah banyak sekali diadopsi pendapatnya di kalangan sekolah hukum di Indonesia. Relevansi asas yang dijadikan pokok pikiran dalam perancangan perubahan peraturan daerah ini adalah:

1. Asas Kemanfaatan

Asas atau prinsip kemanfaatan, pada prinsipnya selalu digunakan sebagai suatu metode dalam tindakan pemerintah, baik dalam Tindakan hukum maupun Tindakan factual. Relevansinya adalah terkait dengan suatu Peraturan/ *regelling* wajib memperhatikan prinsip atau asas manfaat. Asas manfaat dalam pembentukan suatu Undang-undang mengacu kepada

pengertian bahwa Undang-undang tersebut memberikan atau membawa manfaat kepada orang banyak. Jeremy Bentham mengemukakan bahwa dalam asas manfaat ini mempunyai kaitan dengan istilah yang disebutnya dengan "*greatest good for the greatest number of citizens*"

Relevansinya dengan segala aktifitas pada pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian Kepala Desa, yang sebelumnya akan diarahkan pada kegiatan masyarakat yang merupakan kebermanfaatan. khususnya dari apa yang akan diatur dalam peraturan daerah mengenai yang dilakukan secara bersama-sama dengan tujuan untuk mencapai keharmonisan dalam kehidupan.

Artinya rancangan perubahan peraturan daerah akan melihat lebih jauh terkait system apa yang sudah diatur di peraturan sebelumnya, dan dikaitkan dengan mekanisme terbaru sehingga melahirkan produk hukum yang lebih efektif, efisien dan menimbulkan kebermanfaatan kepada Masyarakat pada umumnya.

2. Asas kepentingan umum

Seperti pembahasan dalam asas kemanfaatan, Asas kepentingan umum juga menjadi satu bagian tak terpisahkan dari asas kemanfaatan. Hal ini karena asas kepentingan umum merupakan asas berkaitan dengan pada kewenangan negara untuk melindungi dan mengatur masyarakat lebih luas. Negara

wajib menentukan semua produk dari Tindakan barupa membuat peraturan yang mana fokus utama adalah wajib sesuai dengan kepentingan umum. Sehingga tujuan asas kepentingan umum adalah untuk mewujudkan ketertiban dan keamanan seluruh masyarakat.

Asas kepentingan umum dalam perancangan peraturan perundang-undangan tetap dirumuskan secara umum atau luas. Jika dirumuskan secara rinci atau kasuistis dalam peraturan Perundang-undangan maka kedepan penerapannya akan kaku, karena seolah-olah hanya terikat pada rumusan sebagaimana diatur saja dalam peraturan. Rumusan umum oleh pembentuk peraturan Perundang-undangan akan lebih luwes/fleksibel, sehingga jika ada suatu problem dalam penafsiran dapat secara kasuistis disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan keadaan.

Asas kepentingan umum adalah suatu asas yang mendahulukan kebutuhan masyarakat umum dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat atau golongan tertentu.

Lebih lanjut, kepentingan umum juga diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 49 b UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa kepentingan umum adalah "*kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan*

pembangunan, sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.

3. Asas hukum sebagai rekayasa sosial

Ketika melihat secara *leterlek*, Asas hukum sebagai rekayasa sosial akan dimaknai sebagai negasi dari asas kepentingan umum. Namun teknik didalam *legal hermeunetika* harus dimaknai secara utuh. Bahwa hukum dibentuk dimaksudkan sebagai sebuah cara untuk merekayasa keadaan sosial, tentu hal ini juga sejalan dengan dua asas diatas. Artinya ketika melihat asas ini adalah sebagai satu kesatuan dengan dua asas diatasnya.

Roscoe Pound merupakan tokoh yang mengagas teori ini, Pound mengatakan bahwa Hukum sebagai sarana perubahan sosial (*law as tool of social engineering*) yang bertujuan kepada kondisi hukum yang lebih baik ini saat ini. Pada asas ini dijabarkan peran hukum sebagai “sarana rekayasa sosial” atau sarana untuk menentukan arah pembangunan masyarakat yang dikehendaki agar lebih baik.

Dalam perancangan peraturan Perundang-undangan, penggunaan asas hukum sebagai alat rekayasa sosial sangat

penting sebab pembentukan rancangan perubahan peraturan daerah tentang pemilihan kepala desa adalah upaya mengubah serta memperbaiki kebiasaan masyarakat dari keterbatasan (yang diatur dalam norma sebelumnya) menjadi lebih fleksibel dan berkesinambungan.

Oleh karena itu, sebelum sebuah kebijakan disampaikan ke ruang publik, perlu sosialisasi yang masal agar informasi yang akurat sampai ke masyarakat dan merekonstruksi kesadaran hukum baru. Peran hukum (peraturan Perundang-undangan) sebagai sarana rekayasa sosial dalam mengubah gaya bermasyarakat dalam melakukan transaksi penting. Adanya gagasan atas perubahan sosial kearah yang lebih baik dengan cara yang benar dan lebih realistis dapat mendorong keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam misi atas perubahan sosial tersebut.

Selain tiga asas yang menjadi pokok pikiran utama dalam perancangan pembentukan perubahan peraturan daerah ini, juga terdapat asas lain untuk lebih menganalisis luaran dari materi peraturan daerah yang hendak dirumuskan ini. Adapun asas lain yang terkait adalah:

1. Asas Kesejahteraan;

Merupakan asas yang memberikan landasan agar kebutuhan terhadap pelayanan administrasi yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi, sehingga masyarakat mampu mengembangkan

diri, dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dengan terwujudnya kesejateraan maka hal tersebut dapat meminimalisir pertumbuhan dan perkembangan masyarakat secara negatif yang ada di Kabupaten Brebes.

2. Asas Keadilan dan Pemerataan;

Merupakan asas yang memberikan landasan agar hasil pembangunan sarana prasarana dapat dinikmati secara proposional dan merata bagi seluruh rakyat.

3. Asas Keterjangkauan dan Kemudahan:

Merupakan asas yang memberikan landasan agar hasil pembangunan sarana prasarana dan fasilitas daerah dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah) agar setiapwarga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar. Sehingga dengan terdapatnya asas keterjangkauan dan kemudahan tersebut masyarakat berpenghasilan rendah.

4. Asas Kejelasan Tujuan:

Bahwa tujuan dari perubahan Peraturan Daerah tentang Pemilihan kepala desa adalah pengaturan yang bertujuan untuk menjadikan system dan mekanisme didalam pemilihan kepala desa yang lebih baik, tentunya ketika rumusan ini selaras dan sejalan dengan amanat peraturan perundang-undangan diatasnya.

5. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat:

Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa dibentuk sesuai dengan kelembagaan yang tepat, artinya yang memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah. Yaitu dibentuk secara bersama oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Brebes.

6. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan:

Ketentuan kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan sangat penting sekali didalam membuat sebuah norma hukum. Khususnya ketika ketentuan ini diberlakukan untuk sebuah Rancangan Perubahan Peraturan Daerah. Mengingat ketentuan ini berupa pengaturan dengan ruang lingkup Pemerintah Kabupaten Brebes, sehingga akan dilihat lebih detail terkait kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan mengingat dalam konteks ini adalah perubahan kedua untuk Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes.

7. Dapat dilaksanakan:

Setiap produk hukum, pada prinsipnya dibentuk untuk dapat dilaksanakan. Sehingga tujuan dari Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes ini dibentuk untuk dilaksanakan sekaligus sebagai pedoman dan nomenklatur dalam melaksanakan prosedur pemilihan kepala desa di Kabupaten Brebes.

8. Kedayagunaan dan kehasilgunaan:

Pada prinsip ini, tujuan dari produk hukum berupa Peraturan Daerah dimaksudkan sebagai panduan dalam bagi pelaksanaan pemilihan kepala desa. atau dengan kata lain Perubahan Peraturan Daerah tentang pemilihan kepala desa di Kabupaten Brebes dibentuk untuk dapat diselenggarakan secara tepat dan efektif dalam pemilihan kepala desa sesuai dengan amanat regulasi yang mengaturnya.

9. Kejelasan rumusan:

Prinsip ini mengedepankan sebuah Teknik dan metode yang digunakan dalam pemilihan setiap kalimat dalam sebuah Peraturan Daerah. Jadi khusus untuk Rancangan Perubahan sangat penting sekali mengingat secara kontekstual harus dihubungkan dengan peraturan yang mengatur sebelumnya. Dalam Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang pemilihan kepala desa di Kabupaten Brebes ini akan dirumuskan secara jelas agar tidak terjadi mis-interpretasi maupun bias dalam mengartikan maupun pelaksanaannya.

10. Keterbukaan.

Selain keterbukaan merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi, maka terkait dengan proses pembentukan Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pemilihan kepala desa di Kabupaten Brebes, akan dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan,

pengesahan atau penetapan dan pengundangan yang bersifat transparan dan terbuka sehingga setiap pihak yang berkepentingan di dalamnya dapat memberikan saran dan masukan dalam penyusunan. Maksud dari keterbukaan juga tidak terlepas dari Batasan keterbukaan dari Informasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

2.3. Kerangka konseptual otonomi desa

Dalam Perkembangan pelaksanaan otonomi di Indonesia, tidak hanya dilekatkan pada pemerintah daerah saja, tetapi juga sudah mencoba memberikan pengakuan terhadap otonomi desa. Ada perbedaan prinsip dalam pelaksanaan otonomi antara daerah dan desa. Secara khusus pelaksanaan otonomi daerah melalui prinsip yang Bernama desentralisasi, yang mana hal ini berbeda dengan pelaksanaan otonomi desa. Ni'matul Huda menegaskan bahwa otonomi desa harus menjadi inti dari konsep NKRI, dengan catatan bahwa otonomi desa bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi inspirasi adanya otonomi daerah yang khas dalam NKRI adalah otonomi desa.

Sebagai contoh, ketika melihat kebijakan dalam memperkuat kemandirian desa melalui UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Desa pada hakekatnya merupakan sebuah organisasi kecil yang menopang keberlangsungan sebuah negara. Desa adalah salah satu unsur

pembentuk negara. Sebab, desa memiliki rakyat dan wilayah. Kehidupan dan pemerintahan desa telah ada jauh sebelum negara dibentuk.

Otonomi Desa adalah sistem pemerintahan desa dimana desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat berdasarkan asal usul pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Makna Otonomi Desa bagi masyarakat desa adalah keterlibatan dan kebebasan dalam mengurus dan mengembangkan desanya sesuai dengan adat istiadat, budaya, norma dan nilai serta potensi desa setempat.

Pendapat dari Widjaja mengemukakan bahwa: otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Otonomi desa merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa,

urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten/Kota diserahkan pengaturannya kepada Desa.

Menurut Zudan Arif, kekhasan otonomi desa minimal dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu:

- 1) Otonomi desa bukan merupakan implikasi dari adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah kepada pemerintahan desa melalui kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, meskipun dalam kedudukan pemerintahan desa sebagai subsistem dari pemerintahan nasional, tetap diatur pula tentang hubungan keuangan serta hubungan pembinaan dan pengawasan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa.
- 2) Otonomi desa diselenggarakan berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat, sehingga otonomi desa lebih bermakna sebagai otonomi masyarakat desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan bersama sesuai dengan sistem nilai sosial budaya masyarakat setempat, meskipun dalam pelaksanaannya perlu menggunakan pola administrasi modern. Hal ini berimplikasi pada penggunaan “istilah desa atau sebutan lain” serta memfungsikan lembaga adat untuk mendukung proses penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pelaksanaan hak, kewenangan, dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai

tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang, dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integrasi, persatuan, dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan.

Implikasi yang ditimbulkan dengan adanya konsepsi otonomi desa, akan melahirkan suatu sistem demokratisasi desa termasuk adanya lembaga otonomi desa yaitu Kepala Desa. Sehingga diperlukan suatu politik hukum yang komprehensif untuk melahirkan suatu sinkronisasi ideal antara otonomi desa, demokratisasi desa, dan pelaksana otonomi desa khususnya Kepala Desa.

Secara sederhana, dapat dilihat pada unsur paling dasar dalam pemerintahan di Indonesia dalam kerangka *unitary state* adalah desa, artinya pemerintahan desa sebagai pihak yang berwenang menyelenggarakan pemerintahan menjadi bagian yang terintegrasi. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/ Kota, namun secara esensi sebenarnya kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah yaitu Desa. Sehingga sampai dengan pelaksanaan Kebijakan Otonomi Desa pun pemerintah menjadi bagian integral dari tujuan pelaksanaan otonomi desa.

Dari sini tampak bahwa Kebijakan Otonomi Desa tidaklah berarti Desa dapat berkehendak secara bebas sesuai dengan aspirasi masyarakatnya, karena segala kehendak tetap dibatasi oleh kepentingan besar dari Pemerintah Daerah. Hal ini bertujuan untuk menyelaraskan tujuan nasional yang secara berjenjang memiliki kaitan dari Tingkat pemerintahan terbawah sampai keatas.

2.4. Kajian atas Konsep Desa

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, secara yuridis Desa terintegrasi di dalam pemerintahan daerah yaitu diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, dalam perkembangannya Desa telah disadari memiliki peran dan potensi yang besar. Kekhasan dan *local value* yang kuat menjadi modal bagi Desa untuk mengurus pemerintahan desa secara otonom, dengan maksud agar segala potensi, kekayaan, keunggulan yang dimiliki oleh setiap Desa dapat dimanfaatkan serta dikelola dengan baik untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Berdasarkan alasan tersebut, Desa diatur tersendiri pada tataran undang-undang.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250

“Zelfbesturende landschappen” dan *“Volksgemeenschappen”*, 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 dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa *“Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”*.

Hal ini berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”*.

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.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Desa (UU No. 6 Tahun 2014) 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 berkaitan.

Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self-government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama.

Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

2.5. Kerangka Normatif Kepala Desa

Pengaturan tentang desa kembali mengalami perubahan dengan ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa diikuti dengan ditetapkannya PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No. 6 Tahun 2014, bahwa: *“Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain”*.

Pada prinsipnya, Kepala desa bertanggungjawab kepada rakyat desa dengan mekanisme prosedurnya pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui camat. Kepala Badan

Permasyarakatan Desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya kepada rakyat, menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun harus tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permasyarakatan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban yang dimaksud.

Pertanggung jawaban tersebut karena Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa. Seorang kepala desa haruslah seorang warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat (sesuai peraturan Perundang-undangan), yang selanjutnya akan ditentukan dalam perda tentang tata cara pemilihan kepala desa. Dalam pemilihan kepala desa, calon yang memiliki suara terbanyak, ditetapkan sebagai kepala desa terpilih. Untuk desa-desa yang memiliki hak tradisional yang masih hidup dan diakui keberadaannya, pemilihan kepala desanya dilakukan berdasarkan ketentuan hukum adat setempat, yang ditetapkan dalam perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah Kepala Desa sendiri diatur dengan Pasal 26 Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014, merumuskan tentang tugas, wewenang, hak dan kewajiban dari Kepala Desa sebagai berikut:

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Kepala Desa berwenang:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Kepala Desa berhak:

- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
- c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

(4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Kepala Desa berkewajiban:

- 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;
- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;

- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Lebih lanjut, pada Pasal 27 UU No. 6 Tahun 2014 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban, Kepala Desa wajib:

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/ Walikota;

- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Untuk melihat lebih jauh terkait relevansi pemberlakuan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab seorang Kepala Desa sesuai UU No. 6 Tahun 2014 diatas, akan dihubungkan dengan kerangka normative terhadap sebuah norma yang dianggap sah sebagai norma hukum (*legal norm*) yang mengikat untuk umum apabila norma hukum itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh para subjek hukum yang diikatnya. Keabsahan berlakunya atau keberlakuan suatu Undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu sendiri pada pokoknya ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka cara pandang. Secara umum dapat dikemukakan adanya 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan hukum dalam Undang-undang atau peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku.

Norma-norma hukum dimaksud dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat filosofis, jurudis, politis, dan pertimbangan sosiologis. Jimlly Asshiddiqie menguraikan:

1. Keberlakuan filosofis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai "*grund-norm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorn*", pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan. Untuk hal ini, nilai-nilai filosofis negara RI terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorn*".

2. Keberlakuan Yuridis

Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu: *pertama*, ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*stufenbau theorie des recht*", *Kedua* ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya, *ketiga* ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku, dan *keempat* ditetapkan sebagai norma hukum oleh

lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika keempat kriteria tersebut telah terpenuhi, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

3. Keberlakuan politis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan kata lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

4. Keberlakuan sosiologis

Pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan

mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu *pertama* kriteria pengakuan (*recognition theory*), *kedua* kriteria penerimaan (*reception theory*), atau *ketiga* kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*recognition theory*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya. Kriteria penerimaan (*principle of recognition*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat untuk menerima daya-atur, daya-ikat, dan daya-paksa norma hukum tersebut baginya. Hal inilah yang dijadikan dasar pemahaman bahwa di jaman Hindia Belanda dahulu yang berlaku adalah hukum adat, bukan hukum Islam. Kalaupun hukum Islam secara sosiologis dapat dikatakan berlaku, maka hal itu semata-mata disebabkan oleh kenyataan bahwa masyarakat hukum adat sudah meresepsikannya ke dalam tradisi hukum adat masyarakat setempat. Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada kenyataan faktual (*faktisitas hukum*), yaitu sejauhmana norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara juridis formal memang berlaku, diakui, dan diterima oleh masyarakat

sebagai sesuatu yang memang ada dan berlaku, tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak ada, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku. Oleh karena itu, suatu norma hukum baru dapat dikatakan berlaku secara sosiologis apabila norma hukum dimaksud memang berlaku menurut salah satu kriteria tersebut.

Sesuai dengan penjelasan diatas, kedudukan Kepala Desa sesuai dengan pemberlakuan ketentuan normative dalam Undang-Undang Desa, berimplikasi pada kewenangan Kepala Desa dalam melaksanakan Otomi Desa. Kepala Desa memegang tugas dan tanggung jawab strategis didalam mengelola Desa. Sehingga setiap tindakan Kepala Desa dapat berakibat pada tindakan hukum, hal tersebut mengingat Kepala Desa adalah Pejabat Tata Usaha Negara, yang pada pokoknya harus bertindak sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

2.6. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Sebagaimana telah dibahas dalam kajian diatas, pada prinsipnya Tugas Kepala Desa mutlak harus dilaksanakan dan direalisasikan melalui kebijakan-kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa. Pelaksanaan tugas yang ditunjang dengan wewenang, hak, dan

kewajiban yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan harus dioptimalkan.

Dalam bidang pemerintahan Kepala Desa harus menjaga kredibilitas, integritas, dan profesionalitas institusi pemerintahan desa dengan menyelenggarakan pemerintahan desa yang bersih dan baik (*clean and good governance*). Kemudian dalam bidang kemasyarakatan Kepala Desa harus mampu memberdayakan masyarakat desa untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang terkandung di lingkup wilayah desa sehingga potensi-potensi desa dapat diunggulkan guna memenuhi kebutuhan dalam desa.

Sebagai proses pemerintahan yang dijalankan dalam kerangka negara hukum, maka pemerintah desa harus melaksanakan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Inisiasi peraturan daerah tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes merupakan upaya konkrit yang harus segera direalisasikan agar Kepala Desa memiliki kepastian hukum terkait dengan pedoman pelaksanaan tugas yang diembannya.

Jaminan ketertiban dan keteraturan penyelenggaraan pemerintahan desa bergantung pada regulasi yang mengatur. Apabila terjadi kekosongan hukum atau terdapat hukum yang telah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di tingkat yang lebih tinggi, maka masyarakat pun tidak dapat merasakan kinerja konkrit pemerintahan termasuk dalam lingkup desa.

Diaturinya Kepala Desa dalam suatu peraturan daerah mengarahkan suatu pemerintahan desa dalam mengurus kepentingan-kepentingan dalam desa sesuai dengan karakter masing-masing desa atau daerah dapat terjamin ketertiban dan keteraturannya, sehingga dampak yang dihasilkan adalah Kepala Desa mampu memproyeksikan arah gerak pelaksanaan tugas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk dalam hal merealisasikan kebijakan strategis kepada masyarakat desa.

Pengaturan Kepala Desa dalam suatu peraturan daerah tentu berimplikasi pada beban keuangan negara. Pada dasarnya anggaran untuk desa telah dialokasikan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang kemudian anggaran dari pusat tersebut didistribusikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan pada akhirnya menjadi alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Implikasi lebih sempit dari pengaturan Kepala Desa ini adalah pada aspek belanja desa dan pembiayaan desa. Sebab kedua aspek tersebut secara mutlak akan dikelola oleh Kepala Desa, sehingga profesionalitas Kepala Desa harus terjamin dengan cara mengatur Kepala Desa dalam suatu regulasi daerah berupa peraturan daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

TERKAIT

Pembahasan dalam Bab ini diuraikan hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada mengenai Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes. Kajian ini dimaksudkan untuk memperoleh harmonisasi secara vertikal dan horizontal terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada, serta identifikasi status hukum terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada, yang meliputi Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, masih tetap berlaku, atau perlu disesuaikan.

Dalam kajian evaluasi peraturan perundang-undangan, akan difokuskan pada kewenangan daerah dalam menyusun norma khususnya dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa sesuai dengan prinsip otonomi daerah, karena daerah mempunyai kewenangan dalam menyusun kebijakan di daerah dalam hal pemilihan kepala desa. Kajian lebih lanjut juga akan melihat kepada amanat peraturan pemerintah maupun peraturan sejenis yang berada dibawah Undang-Undang (secara hierarkis) khususnya yang mengamanatkan terkait mekanisme dan prosedur dalam pemilihan Kepala Desa.

3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Melihat ketentuan Konstitusional terkait pemilihan umum, terlebih dahulu kita melihat ketentuan Pasca perubahan keempat UUD 1945, perihal pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah dijalankan menurut amanat Pasal 22E Ayat (2) dan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Pasal 22E Ayat (2): *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*. Ketentuan ini ditetapkan pada perubahan ketiga UUD 1945 (tanggal 9 November 2001). Pasal 18 Ayat (4): *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”*. Ketentuan ini ditetapkan pada perubahan kedua UUD 1945 (tanggal 18 Agustus 2000).

Ketentuan tersebut semakin menguatkan proses pergantian kekuasaan melalui mekanisme pemilihan yang demokratis. Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. dalam Pasal 22E Ayat (2) dimasukkan ke dalam rezim Pemilihan Umum (pemilu), sedangkan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Pasal 18 Ayat (4) dimasukkan ke dalam mekanisme Pemilihan umum.

Lebih lanjut, terkait kedudukan masyarakat desa dengan segala sistem pemerintahan di dalamnya diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945: *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan*

masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Ketentuan ini dapat digunakan sebagai dasar argumentasi penguatan kedudukan Pemilihan Kepala Desa di Indonesia. Meskipun pasal tersebut hanya berisi pengakuan terhadap hak-hak hukum adat beserta hak tradisionalnya, tetapi beberapa pakar menilai ketentuan tersebut dimaksudkan untuk pengakuan terhadap kedudukan desa. (Ni'matul Huda)

Ketentuan Konstitusional yang dipandang hanya disebut secara tersirat dalam ketentuan pasal di atas, Pemilihan Kepala Desa juga harus tetap mendapat pengakuan yang kuat dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.

Mahkamah Konstitusi memberi tafsir terhadap Pasal 18B Ayat (2) tersebut dalam Putusan Nomor 010/PUU-1/2003 yaitu:

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

Pemaknaan yang terdapat dalam putusan tersebut nampak pada penafsiran Pasal 18B Ayat (2) yang memberi afirmasi bagi pelaksanaan

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

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

Pelaksanaan Pasal 18B Ayat (2) dalam konteks pemilihan Kepala Desa memberi penegasan secara tersirat bahwa pemilihan Kepala Desa merupakan wujud tata kelola pemerintahan desa untuk menjamin hak tradisional desa yang telah ada sebelum Indonesia berdiri.

Setelah memahami konstruksi pemilihan Kepala Desa sebagaimana dihormati sebagai hak konstitusional warga negara yang

terkandung didalam konstitusi. Lebih lanjut ketentuan Pasal 18 ayat (1) adalah: *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”*;, ayat (2) adalah: *“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*, ayat (5) menyatakan bahwa: *“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”*. Sesuai amanat dan ketentuan Pasal tersebut menjadi pokok pikiran pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Pemerintahan daerah disini dimaksudkan sebagai institusi yang berwenang dalam melaksanakan system pemerintahan di daerah yang memiliki relevansi didalam pembuatan produk hukum atau kebijakan yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.

Simpulan untuk menarik relevansi dasar Konstitusional Pemilihan Kepala Desa yaitu terdapat dalam argument bahwa rezim pemilihan dalam konstitusi, yaitu dimaknai sebagai rezim pemilu yang diatur dalam Pasal 22E Tahun 1945, rezim Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, dan rezim Pemilihan Kepala Desa diatur secara tersirat dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945. Pada dasarnya ketiga ketentuan ini memiliki derajat yang sama sehingga pelaksanaan Pilkades dalam konteks pelaksanaan demokrasi di

Indonesia harus diakui sebagai salah satu mekanisme dalam pemilihan di Indonesia. Argumen ini sangat berdasar apabila melihat konsideran mengingat dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pilkades memasukkan Pasal 18B Ayat (2) sebagai landasan yuridis.

Lebih lanjut, Ketentuan Pasal 18 ayat (6), menentukan *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Sehingga sesuai dengan ketentuan-ketentuan diatas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dapat membuat Rancangan Perubahan kedua tentang pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes.

3.2. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Penempatan UU Pemda dalam Naskah Akademik ini, terkait dengan tugas dan kewenangan pemerintahan daerah sendiri. Walaupun secara prinsip pelaksanaan otonomi daerah melalui prinsip desentralisasi, dan hal ini berbeda dengan pelaksanaan otonomi desa. Namun penataan peraturan hukum untuk Pemilihan Kepala Desa yang tidak diatur secara khusus melalui undang-undang khusus layaknya pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah.

Saat ini dasar hukum pelaksanaan Pilkades diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten.

Ketentuan pengaturan khusus yang diatur menggunakan Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa, menjadi dasar yuridis bagi penyusunan Naskah Akademik ini. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Prinsipnya dalam mekanisme pembuatan Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan hasil pekerjaan legislatif daerah. Penetapan Peraturan Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 diatur dalam Pasal 242 yang menegaskan bahwa:

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda;

- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak tanggal persetujuan Bersama;
- (3) Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda;
- (4) Bupati/wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda;
- (5) Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima;
- (6) Rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah;

- (7) Dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (6), rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah;
- (8) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”; dan
- (9) Pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Peraturan daerah sebagai jenis peraturan perundang-undangan nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Peraturan daerah dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa *“pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”*. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Peraturan daerah dan Peraturan lainnya, dan Peraturan daerah diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda merupakan instrumen yang dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga sejatinya Perda memiliki kedudukan yang amat penting bagi pelaksanaan otonomi daerah.

3.3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dua kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

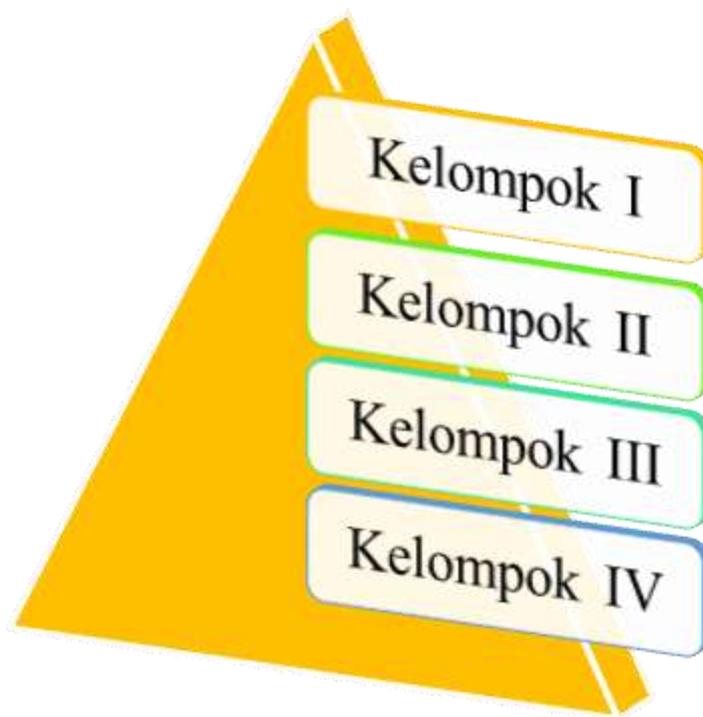
Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, wajib menjadi rujukan untuk membuat suatu aturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Secara konseptual, dalam UU No. 12 Tahun 2011 khususnya Pasal diatas menerapkan prinsip Hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Maria Farida Indrati mengemukakan bahwa: Hierarki peraturan perundang-undangan pada dasarnya bertitik tolak dari teori dengan istilah *Stufentheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dikonsepsikan dari pendapat Hans Kelsen bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-

jenjang dan berlapis-lapis, artinya norma yang lebih rendah bersumber dari norma yang lebih tinggi, hingga pada akhirnya norma-norma tersebut bersumber pada norma yang paling dasar (*grundnorm*).

Teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky dengan teorinya yang disebut *Die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*. Teori tersebut membagi norma hukum ke dalam 4 (empat) kelompok sebagai berikut:



Bagan. Struktur Hierarki Peraturan menurut Hans Nawiasky

Keterangan bagan:

- Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).
- Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara).
- Kelompok III: *Formell Gezets* (Undang-Undang formal).

- Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan aturan otonom).

C.S.T Kansil juga mengemukakan terkait Peraturan perundang-undangan yang tersusun ke dalam hierarki norma memiliki korelasi yang relevan dengan prinsip negara hukum. Sebab di dalam prinsip negara hukum setiap peraturan perundang-undangan harus berdasarkan dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

Selanjutnya, korelasi dengan pokok bahasan dalam Naskah Akademik untuk Rancangan Perubahan Peraturan Daerah ini memiliki relevansi dengan kewenangan dan tugas dari Pemerintah Daerah yang dapat membentuk peraturan daerah atau peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang 12 Tahun 2011 berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan kewenangan pemerintah daerah dalam membuat Peraturan Daerah, sebagaimana materi muatan juga disebutkan dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011. Hal tersebut juga sejalan dengan amanat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-

Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana sudah terdapat dalam pembahasan sebelumnya). Pasal 236 UU Pemda juga mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah, yaitu :

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda;
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah;
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perlu dipahami secara lebih detail, bahwa pengaturan urusan pemerintahan daerah dalam rangka menjalankan otonomi daerah secara prinsip berbeda dengan otonomi desa. Dalam konteks Naskah Akademik ini, khusus dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa tidak dapat

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

Oleh karena itu, relevansi Pasal yang dibahas dalam sub kajian ini hanya membatasi pada kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah. Karena sesuai dengan pengaturan materi muatan berdasarkan peraturan perundang-undangan serta amanat UU Penda sebagaimana telah dibahas diatas, khususnya terkait dengan pengaturan mekanisme Pemilihan Kepala Desa merupakan suatu hal yang sangat penting, yang mendasari bagi terlaksananya penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan baik, dimana pengaturan tersebut akan ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

3.4. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa)

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan keleluasaan kepada Desa untuk menyusun dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa. Dalam konsideran huruf a UU Desa, ditegaskan 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". Pada konsiderans huruf b, ditegaskan bahwa "dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan Sejahtera."

Terkait dengan relevansi Naskah Akademik ini, memiliki hubungan yang sangat erat dengan perkembangan demokratisasi di Indonesia, karena pada wilayah desa juga dilaksanakan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala desa diatur dalam UU Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, serta diatur dalam Perda masing-masing kabupaten.

Namun dalam praktiknya Pemilihan Kepala Desa tidak dianggap sebagai salah satu mekanisme Pemilu secara umum di Indonesia, hal ini karena Pemilihan Kepala Desa tidak termasuk dalam tugas Komisi Pemilihan Umum. Padahal praktik Pemilihan Kepala Desa nyata dan

dijalankan oleh masyarakat desa sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi yang paling konkret di desa.

Meskipun demikian, harus diakui bahwa Tahun 1945 pasca amandemen memang tidak memberi perhatian yang lebih terhadap rezim Pemilihan Kepala Desa layaknya rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Ni'matul Huda menyebutkan dalam perubahan UUD 1945 tidak ada pembahasan spesifik terhadap pemerintahan desa. Kurangnya penegasan secara spesifik dalam konstitusi mengenai rezim Pemilihan Kepala Desa berimplikasi pada penataan Pemilihan Kepala Desa dalam sistem ketatanegaraan yang tidak diakui sebagai sebuah rezim pemilihan, layaknya rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Padahal jika dicermati, pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa dewasa ini juga memiliki sejumlah tahapan yang hampir sama seperti tahapan pemilu atau pemilihan kepala daerah.

Dasar yuridis berawal dari, Permohonan judicial review ke MK yang mempersoalkan periode masa jabatan kepala desa dalam Pasal 39 Ayat (2) UU Desa: *"Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat menjabat paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut atau tidak secara berturut-turut. Dalam ketentuan penjelasan terhadap pasal tersebut menjelaskan: "Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diberi*

kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan”.

Pemohon menilai penjelasan pasal tersebut membatasi periode masa jabatan kepala desa untuk kembali mencalonkan sebagai calon kepala desa dan menilai bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945: *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*. MK melalui Putusan MK Nomor 42/PUU-XIX/2021 memutuskan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, *“Kepala desa yang sudah menjabat 1 (satu) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 2 (dua) periode. Begitu pula, bagi kepala desa yang sudah menjabat 2 (dua) periode, baik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun berdasarkan undang-undang sebelumnya masih diberi kesempatan untuk menjabat 1 (satu) periode”*.

Lebih lanjut, Pasal 23 UU Desa menyatakan Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa. Dalam penyelenggaraannya pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan pada asas (Pasal 24): kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib ketertiban umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas,

akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman, dan partisipatif.

Pasal 25 UU Pemerintahan Daerah menetapkan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Sebagai pemerintah desa Kepala Desa mengemban tugas antara lain menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 26 ayat (1) UU Desa.

Sejalan dengan proses demokrasi di Indonesia Kepala Desa ditempatkan sebagai pemimpin yang representatif karena Kepala Desa dapat menduduki jabatan melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa. Pemilihan Kepala Desa sebagai wujud aktualisasi masyarakat desa untuk menyuarakan kepentingan dan kehendaknya dengan cara memilih calon Kepala Desa yang sesuai dengan kehendak dan hati Nurani masyarakat desa.

Demokrasi lokal dipandang sebagai ukuran keberhasilan demokrasi di Indonesia. Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemerintahan Daerah, sebagai dasar yuridis sistem pemilihan Kepala Desa telah menetapkan Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Demokrasi di tingkat desa memiliki kontribusi yang cukup esensial bagi perkembangan demokrasi di tingkat lokal, nasional, bahkan global. Pada akhirnya, masa depan demokrasi Indonesia

bergantung pada kemauan pemerintah untuk mengabdikan pada masyarakat. Selain itu, kesadaran masyarakat juga harus ditingkatkan agar tercapai demokrasi Indonesia yang diinginkan.

3.5. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Pengaturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) telah ditindaklanjuti melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pada konsideran menimbang telah dijelaskan bahwa dibentuknya peraturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 31 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), Pasal 47 ayat (6), Pasal 50 ayat (2), Pasal 53 ayat (4), Pasal 66 ayat (5), Pasal 75 ayat (3), Pasal 77 ayat (3), dan Pasal 118 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta untuk mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan

pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pertimbangan dalam pembentukan Peraturan Pelaksanaan UU Desa secara fundamental adalah mengoptimalkan pelaksanaan tugas Kepala Desa sebagai pemerintah desa sebagaimana telah diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peran sentral Kepala Desa sangat penting dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang dapat merealisasikan tugas Kepala Desa baik dalam bidang pemerintahan dan bidang kemasyarakatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.terkait dengan Kepala Desa lebih mengatur mengenai pemilihan Kepala Desa. Secara teknis diatur mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa yang tercantum di dalam Pasal 40 dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Pemilihan kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota.

- (2) Pemilihan kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun.
- (3) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala Desa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala Desa serentak, bupati/walikota menunjuk penjabat kepala Desa.
- (4) Penjabat kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berasal dari pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Substansi Pasal 40 tersebut memuat aturan mengenai mekanisme waktu pelaksanaan pemilihan Kepala Desa serta tindakan preventif jika terdapat kekosongan jabatan Kepala Desa. Kekosongan jabatan sangat dimungkinkan terjadi, hal ini dipengaruhi oleh masa jabatan Kepala Desa yang telah berjalan tidak sama, dengan demikian maka berakhirnya masa jabatan Kepala Desa tidak serentak antara Kepala Desa satu dengan Kepala Desa yang lainnya. Kekosongan jabatan Kepala Desa pada dasarnya tidak dapat dihindari dan telah menjadi konsekuensi dari dilaksanakannya pemilihan Kepala Desa serentak. Upaya penyesuaian untuk melaksanakan pemilihan Kepala Desa serentak yaitu mengatasi kekosongan jabatan Kepala Desa dengan menunjuk pegawai negeri sipil pada lingkup wilayah administratif suatu pemerintah daerah untuk berkedudukan sebagai penjabat Kepala Desa.

Teknis tahapan pemilihan Kepala Desa juga telah diatur dalam Pasal 41 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menyebutkan bahwa tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dimulai dari tahap persiapan, kemudian dilanjutkan ke tahap pencalonan, pemungutan suara, hingga tahap akhir yaitu penetapan.

Pengaturan tahapan pemilihan Kepala Desa ini dimaksudkan agar proses pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dapat sistematis dan terarah. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga menegaskan kembali mengenai masa jabatan Kepala Desa yang dimuat dalam Pasal 47 dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.

- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.
- (3) Ketentuan periodisasi masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku di seluruh wilayah Indonesia.
- (4) Ketentuan periodisasi masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) termasuk masa jabatan kepala Desa yang dipilih melalui musyawarah Desa.
- (5) Dalam hal kepala Desa mengundurkan diri sebelum habis masa jabatannya atau diberhentikan, kepala Desa dianggap telah menjabat 1 (satu) periode masa jabatan.

Kepala Desa dalam kedudukannya sebagai pemerintah desa yang mengemban tugas di bidang pemerintahan, dan kemasyarakatan wajib melaporkan penyelenggaraan pemerintahan desa dengan mengacu pada Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Laporan yang harus disampaikan oleh Kepala Desa antara lain :

- a. laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/walikota;

- b. laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada bupati/walikota;
- c. laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.

Pada suatu sistem pemerintahan termasuk pada tataran pemerintahan desa, pelaporan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang telah dijalankan oleh pejabat pemerintahan dalam hal ini adalah Kepala Desa sudah seharusnya menjadi prevalensi. Karena, dengan pelaporan tersebut dapat diketahui seberapa jauh Kepala Desa dapat melaksanakan kebijakan-kebijakannya dalam rangka pelaksanaan tugas, sehingga terhadap kinerja Kepala Desa beserta perangkat desa yang membantu penyelenggaraan pemerintahan desa dapat diberikan evaluasi kinerja baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak masyarakat.

Suatu pemerintahan yang diduduki oleh seorang pemimpin pada dasarnya memiliki masa atau periode jabatan. Konsekuensinya adalah Kepala Desa sebagai pemerintah desa yang menyelenggarakan pemerintahan desa memiliki masa jabatan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Jabatan yang diemban oleh Kepala Desa tidaklah bersifat kekal dan mutlak. Berjalannya waktu masa jabatan secara aksioma akan membawa Kepala Desa berhenti dari jabatannya sekalipun terdapat peluang bagi Kepala Desa untuk

menduduki jabatan kembali. Mengacu pada Pasal 54 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa Kepala Desa dapat berhenti karena a) berakhirnya masa jabatan, b) permintaan sendiri, atau c) diberhentikan.

3.6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa

Selain *Adressat* UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya Pasal 31 ayat (2) terkait pelaksanaan pemilihan Kepala Desa Serentak dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya juga diatur dalam Pasal 2 Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa menyatakan bahwa “Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang”. Selanjutnya pada Pasal 3 menyatakan bahwa “Pemilihan Kepala Desa satu kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan pada hari yang sama di seluruh desa pada wilayah Kabupaten/Kota”.

Pemilihan Kepala Desa sebagaimana diuraikan sebelumnya sebagai manifestasi pelaksanaan demokrasi di Indonesia atau lebih tepatnya demokrasi lokal. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengatur mengenai pemilihan Kepala Desa.

Pengaturan pemilihan Kepala Desa dilakukan secara hierarkis yang bertitik tolak dari ketentuan Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang kemudian ditindak lanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lalu dari peraturan pemerintah tersebut dibentuk peraturan teknis yang diwujudkan dengan Peraturan Menteri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Mengacu pada konsideran menimbang Peraturan Menteri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, peraturan teknis pemilihan Kepala Desa didasarkan pada ketentuan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan kepala Desa diatur dengan Peraturan Menteri.

3.7. Harmonisasi Peraturan secara Vertikal dan Horizontal

Perihal Harmonisasi akan mengarah pada konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi atau penyesuaian. Dengan kata lain, hukum akan tercipta dengan baik, jika terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan Masyarakat.

Badan Pembina Hukum Nasional memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian. Proses pengharmonisasian, pada hakekatnya adalah proses penyalarsan, penyesuaian, penyeimbangan, pensinkronisasian hukum tertulis, yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, historis, ekonomis, dan yuridis.

Dalam praktek pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, dikenal proses harmonisasi secara vertikal, dan horizontal, sebagaimana dikemukakan Prof. Hamid S Attamimi yaitu:

1. Harmonisasi secara vertikal Harmonisasi secara vertikal yaitu proses penyalarsan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah diselarskan dengan aturan yang ada di atasnya. Misalnya, Peraturan Daerah diharmonisasikan dengan Undang-Undang, atau Undang-Undang diharmonisasikan dengan Undang-Undang Dasar.

2. Harmonisasi secara horizontal.

Harmonisasi secara horizontal yaitu proses penyalarsan peraturan perundang-undangan yang sejajar tingkatannya. Misalnya, Peraturan Daerah diharmonisasikan dengan Peraturan Daerah atau Undang-Undang diharmonisasikan dengan Undang-Undang.

Dalam harmonisasi horizontal ini, akan melihat kesesuaian antara materi yang hendak diatur dalam Rancangan Perubahan Peraturan

Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Brebes, dengan Peraturan Daerah sebelumnya yaitu Perda No. 6 tahun 2015. Maupun dengan Perda lain di Kabupaten Brebes yang mempunyai korelasi langsung dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa.

Selain itu khusus untuk Rancangan Perubahan Peraturan Daerah ini, juga merupakan aplikasi serta tindak lanjut edaran dari Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Nomor 100.3.5.5/244/SJ tertanggal 14 Januari 2023 tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa pada Masa Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

4.1. Landasan Filosofis

Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Selain itu, ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Kemudian, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 juga menjadi sorotan terkait dengan pembangunan perekonomian nasional. Dimana perekonomian dikehendaki disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dibentuk salah satunya dengan tujuan untuk melindungi dan memberdayakan desa yang telah berkembang dengan berbagai bentuk agar menjadi kuat, maju dan mandiri serta demokratis, sehingga dapat tercapai masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Desa dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan dan dapat mengelola keuangan desa.

Dalam pengklasifikasiannya, kewenangan yang dimiliki desa meliputi: kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan di bidang pelaksanaan pembangunan desa, kewenangan di

bidang pembinaan masyarakat desa, dan kewenangan di bidang pemberdayaan masyarakat desa. Salah satu bentuk kewenangan di bidang penyelenggaraan desa adalah kewenangan untuk membentuk struktur pemerintahan yang terdiri dari kepala desa sebagai unsur pemerintah desa yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur pembantu kepala desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Pemerintahan desa dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang paling dekat dengan rakyat. Kepala desa sebagai aparatur pemerintah desa yang menjalankan pemerintahan desa memegang peranan strategis serta menjadi penentu pencapaian kesejahteraan rakyat di tingkat lokal. Desa memiliki karakteristik yang berbeda-beda seperti adat istiadat, budaya, bahasa, hingga karakter personal masyarakat, sehingga Kepala Desa sebagai pihak yang memahami kondisi Desa baik potensi yang ada hingga segi demografinya memegang peran sentral. Siapapun memiliki hak untuk dapat mencalonkan diri sebagai Kepala Desa dan masyarakat pun memiliki hak yang sama untuk dapat memilih Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis merujuk pada prinsip-prinsip dan teori-teori sosiologi yang menjadi dasar bagi studi dan pemahaman tentang masyarakat, perilaku sosial, struktur sosial, interaksi antarindividu, dan fenomena sosial lainnya. Landasan sosiologis membantu para sosiolog dalam mengidentifikasi pola-pola sosial, memahami dinamika sosial,

serta menganalisis peran dan interaksi manusia dalam lingkungan sosialnya.

Pada tingkat desa, kebijakan pemerintah harus bisa diaplikasikan dengan baik oleh seorang Kepala Desa yang memimpin masyarakat di desanya. Sehingga proses pembangunan memerlukan keterlibatan Kepala Desa sebagai opinion leader yang dapat menentukan keberhasilan suatu program pembangunan, karena bagaimanapun pembangunan ini ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Kepala Desa dan masyarakat harus memiliki hubungan yang harmonis, dalam kedudukannya Kepala Desa sebagai pemerintah Desa memegang peranan sebagai pelayan masyarakat yang mengayomi masyarakat. Keselarasan kehendak antara Kepala Desa dengan masyarakat desa sangat penting untuk diwujudkan. Di sisi lain, masyarakat menaruh harapan kepada Kepala Desa yang memimpin pemerintahan desa agar dapat mengakomodir kehendak masyarakat, sebab masyarakat yang memegang kedaulatan negara pada tingkat daerah yang paling dasar.

Kabupaten Brebes sebelumnya telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa. Namun demikian, terhadap peraturan tersebut perlu dilakukan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang terbaru terutama tentang syarat dan tata cara pemilihan kepala desa.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis adalah Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah dan merupakan peraturan tertulis yang memiliki ruang lingkup pada suatu daerah. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksana yang mengatur hal-hal yang bersifat teknis. Peraturan Pelaksana yang dibentuk pada tahun yang sama setelah undang-undang ini diundangkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Peraturan Pemerintah ini telah mengalami beberapa kali perubahan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dan yang terbaru adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Selain Peraturan Pemerintah tersebut, terdapat berbagai peraturan perundang-undangan setingkat peraturan menteri yang mengatur tentang pemerintahan desa, telah memberikan dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembentukan peraturan desa, pengelolaan dana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan Kepala Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Kepala Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 31 menyebutkan bahwa:

- (1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.
- (2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 32 menyebutkan bahwa:

- (1) Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.
- (2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat mandiri dan tidak memihak.

(4) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.

Pasal 33 menegaskan bahwa Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

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

- jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - k. berbadan sehat;
 - l. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan;
 - dan m. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa dalam Pasal 21 disebutkan bahwa Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada tuhan yang maha esa;
- c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan republik Indonesia dan bhinneka tunggal ika;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. bersedia dicalonkan menjadi kepala desa;

- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa ia bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. berbadan sehat;
- l. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Berdasar ketentuan di atas, seseorang yang pernah dijatuhi pidana penjara, berapapun masa pidana yang dijalannya, asal pada proses peradilan orang tersebut diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, maka orang tersebut tidak berhak mendaftar sebagai calon kepala desa.

Terhadap hal tersebut, yang punya data kepidanaan orang yang hendak mendaftarkan diri sebagai kepala desa adalah Kantor Pengadilan. Maka dari kantor inilah harus dibuka kepada publik dengan

memberi Surat Keterangan pada setiap pendaftar calon kepala desa yang menjelaskan bahwa orang tersebut tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih.

Dalam rumusan Pasal tersebut di atas terdapat pula klausul yang menyatakan bahwa kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang. Artinya, pengecualian terhadap perihal tersebut apabila pendaftar calon kepala desa tersebut mau mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa dirinya pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

Ketentuan tentang desa diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksana yang mengatur hal-hal yang bersifat teknis. Peraturan Pelaksana yang dibentuk pada tahun yang sama setelah undang-undang ini diundangkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Peraturan Pemerintah ini telah mengalami beberapa kali perubahan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dan yang terbaru adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pemilihan Kepala Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Kepala Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Kabupaten Brebes sebelumnya telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa. Namun demikian, terhadap peraturan tersebut perlu dilakukan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang terbaru terutamanya tentang syarat dan tata cara pemilihan kepala desa.

6.2. Saran

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa merekomendasikan:

1. Sesuai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Brebes, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa, perlu segera dikaji oleh Pemerintah Kabupaten Brebes serta persetujuan paripurna DPRD untuk segera dibahas bersama Bupati.
2. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepala Desa lebih lanjut melalui kegiatan seperti dengar

pendapat dalam rangka konsultasi publik dengan pihak terkait dan/atau pemangku kepentingan yang ada di Kabupaten Brebes.

DAFTAR PUSTAKA

- Sukarna. 1981. *Sistem Politik*. Bandung. Alumni.
- Mahmoedin, Moh. Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta. Gama Media.
- Budiarjo, Miriam. 1980. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia.
- Pandoyo, Toto. 1992. *Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*. Yogyakarta. Liberty.
- Bentham, Jeremy. 2000. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Canada. Batoche Books: Kitchener.
- Indrati S, Maria Farida. 2011. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan) Jilid 1*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Kansil, C.S.T. 1983. *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia (Legal Drafting)*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Widjaja, HAW. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Arif, Zudan. 2015. *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*. Jakarta. Raja Grafindo.

- Attamimi, Hamid S. 1990. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan*. Diklat Legislative Drafting Course. Jakarta.
- Bambang T. Soemantri, 2011, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Bandung: Fokus Media
- Hanif, Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Jakarta: Erlangga
- Huda, Ni'matul, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015, *Buku 6 Perencanaan Pembangunan Desa*, (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia)
- Purnomo, Joko, 2016, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta: Infest
- Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju
- Tjandra, W.Riawan. 2009. *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Yani, Ahmad, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif*, Jakarta: Konstitusi Press
- Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Widjaja, HAW, 2012, *Otonomi Desa*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan
Pelaksana Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas
Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan
Pelaksana Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua
Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang
Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014
tentang Desa



BUPATI BREBES
PROVINSI JAWA TENGAH

RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES
NOMOR TAHUN ...

TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES
NOMOR 6 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN KEPALA DESA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BREBES,

- Menimbang : a. bahwa terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa perlu dilakukan penyesuaian terhadap perkembangan pengaturan pemilihan kepala desa terbaru;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa;
- Mengingat : 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 9);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 113, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6321);
6. Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa (Lembaran Daerah

Kabupaten Brebes Tahun 2015 Nomor 6);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BREBES

dan

BUPATI BREBES

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PERUBAHAN ATAS
PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2015 TENTANG
PEMILIHAN KEPALA DESA.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan 27 diubah, sehingga Pasal 27 berbunyi sebagai berikut:

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. Warga Negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Pertama dan/atau sederajat;
- e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan

putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;

- j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana terorisme dan makar;
- k. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- l. berbadan sehat; dan
- m. tidak pernah menjabat sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut.

Pasal II

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada saat diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Republik Indonesia.

Ditetapkan di Brebes
pada tanggal
BUPATI BREBES,

Diundangkan di Brebes
pada tanggal
SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BREBES,

