

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Istilah Kepala Desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya Desa setempat. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon Kepala Desa terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa dan disahkan oleh Bupati. Bagir Manan mengemukakan:

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa (atau yang disebut dengan nama lain) dan perangkat desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat desa yang bersangkutan. Kepala Desa terpilih ditetapkan Badan Perwakilan Desa dan disahkan Bupati. Masa jabatan Kepala Desa paling lama enam atau paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.¹

Didik Sukriono di lain pihak berpendapat bahwa:

Pemerintah desa dipimpin oleh kepala desa (kades) atau disebut dengan nama lain. Proses pengisian kades dapat dilakukan secara pemilihan langsung sesuai dengan adat istiadat dan tradisi setempat. Untuk menjamin kepastian hukum, perlu adanya kejelasan pengaturan mengenai mekanisme pemilihan kades, tugas, wewenang, kewajiban, persyaratan menjadi kades, larangan, pemberhentian dan masa jabatan kepala desa.²

Pemilihan Kepala Desa meskipun sederhana merupakan sebuah sistem yang terdiri dari beberapa sub sistem. Menurut Dardjo Sumardjono, dalam sistem pemilihan Kepala Desa terkandung unsur masukan, proses, keluaran, lingkungan dan umpan balik, yaitu sebagai berikut:

Unsur masukan meliputi masyarakat pemilih, bakal calon, peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan Kepala Desa, keinginan pemerintah supra desa, adat istiadat setempat dan lain sebagainya. *Unsur proses* meliputi seleksi Bakal Calon Kepala Desa di tingkat desa, pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dan pelantikan calon yang memperoleh suara terbanyak. *Unsur keluaran* berupa Kepala Desa terpilih. *Unsur umpan balik* dapat berupa adanya protes dari masyarakat, kuorum tidak terpenuhi, calon tunggal yang kalah dengan kotak kosong dan lain sebagainya. *Unsur lingkungan* meliputi perubahan sosial pada masyarakat desa, sistem politik supra desa, interaksi kehidupan kota.³

¹ Bagir Manan, 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. Yogyakarta. hal. 163

² Didik Sukriono. 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa. Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Setara Press & Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan. Malang. hal. 236

³ Dardjo Sumardjono. 1999. *Pembinaan Pemerintahan Desa*. Depdagri. Jakarta. hal. 71.

Seorang Bakal Calon Kepala Desa untuk dapat menjadi Kepala Desa definitif harus memenuhi aspek ACC, yaitu *acceptability*, *capability* dan *comfortability*. Dardjo Sumardjono menjelaskan sebagai berikut:

Aspek akseptabilitas (*acceptability*) maksudnya adalah bahwa seorang Kepala Desa harus memperoleh dukungan dari masyarakat pemilih. Aspek kapabilitas (*capability*) maksudnya adalah bahwa Calon Kepala Desa harus mempunyai kemampuan yang handal baik sebagai administrator wilayah, politisi, cendikiaran, pemimpin, tetua adat (untuk desa-desa tertentu). Aspek komfortabilitas (*comfortability*) adalah aspek kecocokan dengan keinginan dan kebutuhan (menyenangkan) pemerintah supra Aspek komfortabilitas terlihat dengan adanya:

1. Secara formal diadakannya penelitian berkas persyaratan oleh Panitia Pelaksana Pemilihan Kepala Desa, tetapi secara material dapat saja dijadikan mekanisme untuk menyisihkan calon-calon yang dianggap tidak cocok dengan keinginan dan kebutuhan pemerintah.
2. Adanya ujian penyaringan, secara formal untuk mengukur kapabilitas Calon Kepala Desa, tetapi secara material dapat saja dijadikan sarana untuk menyisihkan calon-calon yang dianggap tidak memenuhi keinginan pemerintah melalui cara tidak lulus ujian dan lain sebagainya.⁴

Pemilihan Kepala Desa merupakan sarana untuk mengembangkan demokrasi di tingkat yang paling bawah. Oleh sebab itu dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian diharapkan dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa tidak timbul permasalahan-permasalahan yang pada akhirnya justru merugikan semua pihak.

Jabatan Kepala Desa yang diperebutkan lewat pemungutan suara langsung dari rakyat setempat, dengan terlebih dahulu lulus ujian tahap awal yang dilakukan pemerintah kabupaten. Ketika resmi diangkat menjadi Kepala Desa, maka Kepala Desa menjadi aparat pemerintahan yang paling bawah, sehingga seorang Kepala Desa harus menjadi ujung tombak satuan pemerintahan terbawah.

Kedudukan Pemerintah Desa diberi kewenangan penuh untuk memberdayakan masyarakatnya sudah tentu harus mempunyai kemampuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan lebih mengendepankan hak-hak masyarakat. H.A.W. Wijaya berpendapat bahwa:

⁴ *Ibid.* hal. 61-62

Kedudukan Kepala Desa lebih merupakan Wakil dari Pemerintahan Desa dan Masyarakat Desa itu sendiri ketimbang sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten. Sebagai konsekuensinya maka Kepala Desa tidak lagi mempertanggungjawabkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Bupati melainkan kepada masyarakat melalui BPD.⁵

Sebagai konsekuensi dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari Kepala Desa beserta perangkatnya mendapatkan penghasilan sebagai penghargaan (renumerasi). FPPD dan DRSP-USAID memberikan analisa sebagai berikut:

Renumerasi memberikan peluang pada masing-masing desa untuk memberikan penghargaan dalam bentuk penghasilan sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan desa. Namun yang akan menjadi kendala dalam implementasinya. Kendala ini akan muncul bagi desa-desa yang memiliki APBDesa yang minim. Mungkinkah mereka akan dapat memberikan penghasilan kepada kepala desa beserta perangkatnya senilai penghasilan upah minimum regional kalau untuk membiayai pembangunan dan kemasyarakatannya saja masih kurang. Disamping itu pemberian penghargaan kepada kepala desa beserta perangkatnya akan menghadapi kendala tentang peraturan yang akan digunakan. Hal ini terkait dengan ketidakjelasan kedudukan dan status kades beserta perangkatnya dalam sistem kepegawaian di Indonesia apakah mereka sebagai PNS atau pegawai swasta. Status kades beserta perangkatnya ini bukan PNS walaupun fungsi dan tugas yang dijalankan dalam pemerintahan sehari-hari mereka seperti pejabat negara bahkan simbol yang dipakainya menunjukkan bahwa mereka adalah pejabat negara namun mereka tidak diatur dengan sistem penghargaan seperti layaknya PNS. Sedangkan kalau mereka akan diatur oleh UU yang mengatur perlindungan karyawan khusus untuk pegawai swasta tentu tidak tepat karena mereka tidak menjalankan fungsi dan tugas suatu perusahaan. Ketidakjelasan status dalam sistem kepegawaian dan tidak adanya sistem promosi dan mutasi sebagai penghargaan prestasi kerja maka mereka mempunyai sikap apatis terhadap pengembangan kemampuan diri misalnya mengikuti pendidikan lanjut ataupun pelatihan-pelatihan yang mempunyai hubungan langsung terhadap promosi dan mutasi, karena tidak ada harapan dan pengaruhnya terhadap jabatan dengan semakin meningkatnya pendidikan maupun keterampilan. Dapat dikatakan karena tidak adanya *reward* dan *punishment* maka akan sangat mempengaruhi kinerja kades dan perangkatnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.⁶

⁵HAW. Widjaya. 2003. Otonomi Desa. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal. 171

⁶ Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID). 2007. *Policy Paper: Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*. Jakarta. hal. 89-90

Dalam hal pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. E.B. Sitorus, dkk. dalam hal ini berpendapat bahwa:

Akuntabilitas kepala Desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah “atasan”. Pindahkan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas itulah yang disebut sebagai resentralisasi, serta mereduksi prinsip *subsidiarity* dan proses demokrasi lokal. *Subsidiarity* mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di level lokal. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, bukan ditarik ke atas.⁷

Dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientelistik, akuntabilitas vertikal ke atas justru akan membuat kepala Desa kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal (tunduk) pada kekuasaan di atasnya. Sutoro Eko dalam hal ini berpendapat bahwa:

Dalam praktik bisa jadi Kepala Desa akan menghindari dari desakan rakyat dan akuntabilitas publik, sebab dia sudah merasa cukup menyampaikan pertanggungjawaban ke atas. Akuntabilitas ke atas jelas mengurangi makna desentralisasi, otonomi dan eksistensi Desa, dan mereduksi proses pembelajaran demokrasi di level Desa. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan Desa.⁸

Pengaturan mengenai kepala desa, khususnya dalam hal pemilihan kepala desa, mengalami perubahan dengan ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa. Pasal 31 UU No. 6 Tahun 2014 menegaskan:

⁷E.B. Sitorus. dkk. 2007. *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Desa*. Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Departemen Dalam Negeri. Jakarta. hal. 63

⁸ Sutoro Eko. 2008. *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. Institute for Research and Empowerment (IRE). Yogyakarta .hal. 54-55

- (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 40 PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merumuskan:

- (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 pejabat kepala Desa.
- (4) Pejabat kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berasal dari pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya pada Pasal 2 Permendagri No. 112 Tahun 2014 ditegaskan:

Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang.

Pasal 3 Permendagri No. 112 Tahun 2014 memberikan pengaturan mengenai pemilihan kepala desa serentak dalam satu kali pemilihan di seluruh Kabupaten/Kota sebagai berikut:

Pemilihan Kepala Desa satu kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan pada hari yang sama di seluruh desa pada wilayah Kabupaten/Kota.

Adapun pemilihan kepala desa yang dilakukan secara bergelombang ditegaskan dalam Pasal 4 Permendagri No. 112 Tahun 2014:

- (1) Pemilihan Kepala Desa secara bergelombang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan:
 - a. pengelompokan waktu berakhirnya masa jabatan Kepala Desa di wilayah Kabupaten/Kota;
 - b. kemampuan keuangan daerah; dan/atau
 - c. ketersediaan PNS di lingkungan Kabupaten/Kota yang memenuhi persyaratan sebagai pejabat Kepala Desa.

- (2) Pemilihan Kepala Desa secara bergelombang sebagai mana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun.
- (3) Pemilihan Kepala Desa bergelombang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan interval waktu paling lama 2 (dua) tahun.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa tersebut di atas, maka jelas bahwa pengaturan mengenai pemilihan kepala desa mengalami perubahan. Untuk itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Batang bersama dengan DPRD Kabupaten Batang memandang perlu untuk segera membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa, sebagai pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud di atas.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan mengenai pemilihan kepala desa sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa masih didasarkan pada UU No. 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
2. Pengaturan tentang Pemilihan Kepala Desa mengalami perubahan dengan ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang Desa yaitu UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.
3. Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Batang memandang perlu dan mendesak untuk segera membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa sebagai implementasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan dan kegunaan penyusunan Naskah Akademik tentang Pemilihan Kepala Desa ini adalah:

1. Bertujuan untuk memberikan latar belakang, arahan dan dukungan dalam perumusan pengaturan tentang persiapan, pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan hasil pemilihan kepala desa.
2. Berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa, dengan memberikan uraian tentang aspek pengaturan pemilihan kepala desa dengan segala dimensinya.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilihan Kepala Desa. Metode yuridis normatif mencakup 3 (tiga) pendekatan, yaitu:
 - a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan⁹ dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa.
 - b. Pendekatan teori hukum (konseptual),¹⁰ bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa.

⁹J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung. hal.169.

¹⁰ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hal. 113.

- c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),¹¹ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa.
2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan Pemilihan Kepala Desa.

¹¹Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya. hal. 37.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi adalah salah satu sistem pemerintahan. Oleh karena itu, untuk mengetahui lebih mendalam, maka perlu dikemukakan pendapat mengenai demokrasi. Titik fokus dari demokrasi adalah terhadap kekuasaan rakyat. Hal ini dapat dimengerti, mengingat kekuasaan itu melekat pada orang untuk mengatur dan mempertahankan dirinya. Mengingat rakyat itu terdiri dari kumpulan orang-orang yang sadar untuk bergabung untuk mengatur dan mempertahankan kepentingan mereka, maka kekuasaan yang ada pada orang-orang itu disatukan, sehingga timbullah kekuasaan rakyat. Dengan demikian kekuasaan tersebut bukan untuk melindungi sebagian rakyat dan menindas sebagian yang lain, melainkan untuk melindungi dan mempertahankan seluruh rakyat, agar kehidupannya menjadi aman, tertib, adil, sejahtera dan merdeka.

Prof. Hertz dalam buku *Political Realism and Political Idealism*, sebagaimana dikutip oleh Sukarna, menyatakan 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.¹²

Demokrasi menghendaki atau menuntut pertanggung jawaban dari yang memerintah untuk yang diperintah. Apa yang akan terjadi apabila yang diperintah tidak merasakan hasil pemerintahan dari orang-orang yang menjalankan kekuasaannya itu. Antara pemerintah dan yang diperintah dalam demokrasi adalah sama, yang membedakannya hanyalah fungsinya, yaitu pemerintah mempunyai fungsi untuk mengatur dan yang diperintah

¹² Sukarna. 1981. *Sistem Politik*. Alumni Bandung. hal. 37.

mempunyai fungsi untuk diatur, agar aturan yang dibuat dan disetujuinya dapat dijalankan. Dalam rangka menjalankan aturan inilah, pemerintah mempunyai pertanggungjawaban terhadap yang diperintah, karena pemerintah merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas. Sukarna mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Dalam hal ini, yang dipilih tentu saja orang-orang yang dianggap cakap melaksanakan pekerjaan, bukan hanya cakap bicara di belakang orang-orang dan cakap untuk membohongi rakyat, karena kalau memilih orang-orang tersebut, maka pemerintah itu akan menjadi pembohong dan penipu rakyat. Dalam sistem demokrasi yang memerintah ialah orang-orang yang menang secara mayoritas dalam pemilihan umum. dalam hubungan inilah Prof. Bryce dalam buku *Modern Democracy* mengemukakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan di mana kehendak mayoritas warga negara yang cakap dijalankan.¹³

Pengertian demokrasi dapat didefinisikan sebagai pemerintahan rakyat.

Hal ini sesuai dengan pendapat Toto Pandoyo sebagai berikut:

Konsepsi demokrasi berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *kratein* yang berarti memerintah. Pengertian kata demokrasi pada waktu sekarang kiranya sudah dikenal dan dimengerti oleh kebanyakan orang meskipun dalam pengertian yang sederhana. Apabila ditinjau tentang penerapan dan pelaksanaan paham demokrasi, memang berbeda-beda di negara yang satu dengan negara lainnya.¹⁴

Demokrasi memegang peranan penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD. yang memberikan pengertian tentang peranan demokrasi sebagai berikut:

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.¹⁵

¹³ *Ibid.* hal. 38

¹⁴ Toto Pandoyo. 1992. *Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*. Liberty, Yogyakarta. hal. 6.

¹⁵ Mahfud MD. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Gama Media. Yogyakarta. hal. 19

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam kaitan ini Henry B. Mayo, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo berpendapat sebagai berikut:

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.¹⁶

Prinsip-prinsip demokrasi merupakan satu kesatuan yang bulat, saling terjalin dan bekerja dalam satu sistem yang saling tergantung satu dengan yang lain, konsepsi tentang prinsip-prinsip demokrasi sebagai suatu sistem ini dikemukakan oleh Miriam Budiardjo berikut ini:

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 sistem.¹⁷

¹⁶ Miriam Budiardjo. 1980. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia. Jakarta. hal. 70.

¹⁷ *Ibid.* hal. 50.

Pengertian demokrasi menurut ukuran negara-negara barat yang menganut paham liberalis berbeda dibandingkan dengan demokrasi versi negara-negara blok timur yang sosialis. Demikian pula dengan pengertian kerakyatan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang mempunyai kekhususan, yaitu *kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*. Terhadap beberapa versi demokrasi menurut masing-masing ideologi kenegaraan yang bervariasi tersebut, jelas tidak sama isi dan penyelenggaraannya.

Toto Pandoyo mengemukakan tentang jenis-jenis demokrasi sebagai berikut:

Ditinjau dari sudut pelaksanaannya, demokrasi dibedakan menjadi dua macam, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.¹⁸

Berdasarkan pendapat Toto Pandoyo tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa pada dasarnya dilihat dari sudut pelaksanaan demokrasi terdapat dua macam demokrasi yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.

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. Pada waktu sekarang, kiranya demokrasi langsung yang mencakup semua atau banyak bidang atau urusan kenegaraan sukar dilaksanakan. Di Swiss, rupa-rupanya masih dapat dilihat adanya sisa-sisa pelaksanaan demokrasi langsung di bidang proses pembuatan undang-undang, yaitu dengan adanya lembaga *referendum*. Referendum dibedakan menjadi beberapa macam, seperti diuraikan di bawah ini:

- 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

¹⁸ Toto Pandoyo. 1985. *Op. Cit.* hal. 7

menggugatnya; 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.¹⁹

Demokrasi perwakilan 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. Menurut Miriam Budiardjo:

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*).²⁰

Berdasarkan pengertian demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan 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).

¹⁹ Toto Pandoyo. 1985. *Op. Cit.* hal. 9

²⁰ Miriam Budiardjo. 1980. *Op. Cit.* hal. 175.

2. Susunan Organisasi Pemerintahan Desa

Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, termasuk di dalamnya adalah pemerintahan desa sebagai pemerintahan asli dijamin dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) 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 Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Pada masa Hindia Belanda, pemerintahan desa diatur berbeda antara di Jawa dan luar Jawa. Di Jawa diatur dalam *Inlandsegemeente Ordonantie* (IGO) sedangkan di luar Jawa diatur dalam *Inlandsegemeente Ordonantie voor Buiten Gewesten* (IGOB). Ketentuan-ketentuan ini hanya mengatur mengenai organisasi desa, karena desa sebagai pemerintahan asli telah ada jauh dari saat pengaturan dalam IGO dan IGOB.

Pengaturan mengenai desa, dalam perkembangan sejarahnya, secara normatif baru dilakukan pada tahun 1979 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. The Liang Gie mengemukakan pendapatnya tentang hal tersebut sebagai berikut:

Setelah Indonesia merdeka peraturan tentang Desa baru dibentuk secara normatif pada tahun 1979 yaitu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang tersebut mengatur Desa dari segi pemerintahannya saja, tetapi tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan dan pertahanan nasional.²¹

Bagir Manan mengemukakan pendapatnya mengenai pengaturan Pemerintahan Desa sebagai berikut:

Pada tahun 1979 ditetapkan undang-undang nasional tentang Pemerintahan Desa (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979) sebagai pengganti IGO dan IGOB. Secara substansial Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 sepenuhnya mencerminkan pendekatan IGO dan IGOB yang memisahkan pemerintahan desa dari pemerintahan daerah lainnya.

²¹The Liang Gie. 1995. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. hal. 212.

Semestinya, pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah. Pemisahan ini dipengaruhi oleh pikiran mengenai “mempertahankan keaslian desa”. Suatu pendekatan yang keliru. Maksud pembentuk Undang-Undang Dasar mempertahankan pemerintahan desa bukanlah semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat. Selain itu, desa sebagai satuan pemerintahan demokratis dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektivitas, kekeluargaan dan lain sebagainya. Tetapi isi rumah tangga desa dan tata cara penyelenggaraannya harus diperbaharui sesuai dengan tuntutan baru masyarakat Indonesia yang maju dan modern.²²

Desa merupakan *self governing* (pemerintahan sendiri), hal ini bertujuan untuk menjadikan desa berkembang sesuai dengan adat yang ada sehingga desa dapat berkembang lebih baik, hal ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan bahwa:

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan pembaharuan bagi kekeliruan pendekatan yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979. Pemerintahan desa dimasukkan sebagai satu kesatuan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah. Ditinjau dari politik pemerintahan, memasukkan pemerintahan desa dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah memiliki makna penting. Sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintahan daerah seperti propinsi, kabupaten, atau kota. Untuk menghindari salah pengertian, yang dimaksudkan memiliki status dan kedudukan seperti propinsi, kabupaten, atau kota adalah status kedudukan hukum. Sebagai pemerintahan daerah, desa memiliki seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya.²³

Susunan organisasi pemerintahan desa tidak lagi sekedar cermin sejarah pemerintahan masa lalu dengan segala keaslian tradisional. Pemerintahan desa harus menjadi bagian integral pemerintahan Negara Republik Indonesia yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan baru. Salah satu unsur penting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan seirama dengan perkembangan masyarakat sekelilingnya.

²²Bagir Manan. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. Yogyakarta. hal. 158

²³*Ibid.* hal. 159

Modernisasi tidak berarti membuang atau mengganti segala ciri khas pemerintahan desa seperti nama (dusun, gampong, nagari dan lain-lain) atau meniadakan fungsi-fungsi tradisional yang hidup dan terpelihara. Pembaharuan yang dimaksud adalah pada segi-segi pengelolaan, pengembangan sumber daya, orientasi pemerintahan dan lain-lain.

Pemikiran-pemikiran di atas belum tercermin secara utuh dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Sulit menghilangkan kesan, pengaturan pemerintahan desa dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 masih seperti *tempelan belaka*. Belum tampak secara utuh dan konseptual mengenai pemerintahan desa baru sebagai pelaksana pemerintahan Republik Indonesia pada tingkat paling bawah. Unsur-unsur pembaharuan masih terbatas pada tata susunan organisasi pemerintahan. Ada beberapa masalah yang mungkin timbul dari penataan susunan organisasi yang seragam ini, yaitu:

Pertama: susunan organisasi ini akan membawa akibat perubahan pada tata kerja, hubungan antar aparat desa maupun dengan rakyat. Tata kerja dan hubungan tersebut menjadi serba formal. Hal ini merupakan sesuatu yang asing bagi aparat dan rakyat desa.

Kedua: baik secara kultural maupun pemerintahan, pemerintahan desa beraneka ragam. Bukan saja bentuk, tetapi juga model kepemimpinan, cara-cara menjalankan pemerintahannya. Begitu pula cara-cara berhubungan dengan rakyat desa, termasuk partisipasi rakyat desa dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Pengertian pembaharuan desa semestinya tidak diartikan mencabut akar-akar pemerintahan yang hidup dalam masyarakat desa yang bersangkutan. Pembaharuan harus dalam rangka memberdayakan akar-akar yang sudah ada agar dapat berperan lebih produktif, efisien, dan efektif serta mencerminkan tata pemerintahan yang berfungsi dengan baik. Keanekaragaman suasana pemerintahan desa mestinya dipelihara sebagai bagian dari mozaik nusantara di bidang pemerintahan.

Ketiga: susunan pemerintahan desa yang baru memerlukan sumber daya manusia yang belum tentu tersedia menurut syarat-syarat yang diatur dalam undang-undang. Akhirnya susunan baru itu sekedar diadakan (formalitas), tetapi tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan.²⁴

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 secara formal mengakui keanekaragaman sebagai salah satu dasar pemikiran pemerintahan desa

²⁴*Ibid.* hal. 161

(Penjelasan Umum). Tetapi dengan ketentuan yang mempunyai sifat menyeragamkan pemerintahan desa, ada semacam kontradiksi antara dasar pemikiran dengan ketentuan-ketentuannya. Kalaupun ada pengakuan terhadap keanekaragaman, hanya nampak dalam dua hal, yaitu:

Pertama: pemerintahan desa tidak harus mempergunakan nama desa. Diperbolehkan mempergunakan nama menurut adat istiadat seperti dusun, marga, nagari meunasah, gampong dan lain-lain. Apalah artinya nama, kalau susunan tidak mencerminkan pengertian yang hidup dan dikenali masyarakat desa.

Kedua: pengakuan terhadap otonomi asli. Terhadap masalah ini haruslah pula ada kesadaran baru. Jangan sampai otonomi asli menyebabkan desa dibiarkan terkungkung dalam suasana tradisional yang justru harus diadakan pembaharuan dalam rangka memberdayakan pemerintahan dan rakyat desa. Kegagalan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 mestinya menjadi pelajaran. Keseragaman yang dituntut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 bukan saja sulit dilaksanakan, tetapi telah merusak seluruh tatanan pemerintahan desa (dan semacamnya) yang telah berjalan dengan ketahanan yang tinggi dan efektif menyelenggaraan pemerintahan dan melayani kepentingan rakyat desa.²⁵

Adapun pokok-pokok pemerintahan desa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mencakup hal-hal berikut:

1. Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa
Desa dibentuk, dihapus atau digabung atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Pembentukan, penghapusan, atau penggabungan tersebut dilakukan dengan memperhatikan asal usul dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten yang bersangkutan.
2. Pemerintahan Desa
Pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa (atau yang disebut dengan nama lain) dan perangkat desa.²⁶

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, banyak hal yang telah dilakukan di desa baik perubahan secara mendasar, yaitu meletakkan sendi-sendi berdemokrasi, partisipatif, transparan dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa. Oleh karena kebijakan pemerintah desa yang dibangun atas dasar kebersamaan dan perubahan cara pandang maka tidak semudah membalikkan

²⁵*Ibid.* hal. 162

²⁶*Ibid.* hal. 163

tangan apalagi cara pandang sistem pemerintahan yang otoriter dengan kekuatan sepenuhnya kepada kepala desa yang disebut sebagai penguasa tunggal pada rezim Orde Baru telah berurat akar lebih dari 32 tahun.

Kran demokrasi yang dikembangkan yaitu demokrasi ala desa di mana sifat-sifat keakraban, gotong royong, rembug desa turut menyemarakkan demokrasi di desa. Namun demikian tetap beralaskan pada rambu-rambu demokrasi ala desa yang sedikit mengalami pergeseran menuju pada kesetaraan, rasional dan aspiratif dalam arti lain boleh berbeda pendapat namun pendapat yang masuk akal dan untuk kepentingan orang banyak. Hal ini sejalan dengan pendapat Moch Solekhan yang mengatakan bahwa:

Pemerintah Desa memiliki peran yang sangat signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban Pemerintah Desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, dan memberikan pelayanan sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman dan berkeadilan. Sebagai unit lembaga pemerintahan yang paling berdekatan dengan masyarakat, maka Pemerintah Desa sangat diharapkan untuk menjalankan roda Pemerintahan Desa dengan sungguh-sungguh dan tentunya dapat diciptakannya kehidupan demokrasi dan memberikan pelayanan sosial secara maksimal bagi masyarakat serta yang terpenting juga dapat membawa masyarakat untuk memperoleh hidup sejahtera, adil, tentram, aman dan damai.²⁷

Berdasarkan konsepsi demokrasi di atas, maka disadari bahwa untuk merubah cara pandang masyarakat, membangun demokrasi, transparan dan bertanggungjawab tidaklah semudah membalikkan tangan, akan tetapi proses untuk menuju sebuah perubahan tidak ada lagi pilihan lain kecuali harus berani bergeser dengan melewati berbagai rintangan dan hambatan bahwa para pemikir di desa dituntut untuk membangun desa yang ideal dalam perspektif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. H.A.W. Wijaya berpendapat sebagai berikut:

Demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat. Hal ini diwujudkan melalui Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa.²⁸

²⁷ Moch Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Setara Press. Malang. Hal 41

²⁸ H.A.W. Wijaya. 2003. *Otonomi Desa*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal. 37

Perspektif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah membentuk suatu pemerintahan daerah yang demokratis dengan meningkatkan peran serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini juga diharapkan dapat diwujudkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa dengan semakin meningkatnya peranan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan di desa yang menggantikan Lembaga Musyawarah Desa yang dibentuk pada masa Orde Baru.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. HAW. Wijaya mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 10 tentang Pemerintahan Daerah menentukan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan asal-usul yang bersifat istimewa. “Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat”²⁹.

Perkembangan ketatanegaraan selanjutnya adalah dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, ditentukan tentang kewenangan yang dimiliki oleh desa dalam rangka mengurus dan mengatur kepentingan rumah tangga desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka Desa mempunyai kewenangan untuk mengatur kepentingan rumah tangganya sendiri, hal ini sesuai dengan Pasal 206 yang menentukan sebagai berikut:

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

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

²⁹*Ibid.*, hal. 17

Susunan organisasi pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa (yang meliputi kepala desa dan perangkat desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 202 menegaskan bahwa:

- (1) Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa.
- (2) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.
- (3) Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dijelaskan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa (atau yang disebut dengan nama lain) dan perangkat 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.

Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 dan PP No. 43 Tahun 2014, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No. 6 Tahun 2014:

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.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua institusi yang mengendalikannya, yaitu Pemerintah Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa yang dimaksud adalah Kepala Desa sebagai

lembaga eksekutif pemerintah desa yang berfungsi sebagai kepala pemerintah di desa, kemudian dalam menjalankan tugasnya, Kepala Desa di bantu oleh Perangkat Desa. Perangkat Desa bertugas membantu kinerja Kepala Desa dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi pemerintah desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya, sedangkan sebagai lembaga legislatif, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 dan PP No. 43 Tahun 2014 dijelaskan lebih lanjut mengenai struktur organisasi Pemerintahan Desa sebagai berikut:

a. Kepala Desa

Pasal 26 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, sertamendapat 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.

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.

HAW. Widjaja mengungkapkan bahwa Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedurnya pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui camat. Kepala Badan Permusyawaratan Desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya kepada rakyat, menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun harus tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban yang dimaksud.³⁰

Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa. Seorang kepala desa haruslah seorang warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat, 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.

b. Perangkat Desa

Organsasi Perangkat Desa berdasarkan Pasal 48 UU No. 6 Tahun 2014 terdiri atas:

- a. sekretariat Desa;
- b. pelaksana kewilayahan; dan
- c. pelaksana teknis

³⁰ HAW. Widjaja. 2006. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam angka Sosialisasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal . 149

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas-tugas dan wewenangnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No. 6 Tahun 2014:

- (1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
- (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota.
- (3) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Unsur Perangkat Desa berdasarkan PP No. 43 Tahun 2014 diatur pada Pasal 61:

- (1) Perangkat Desa terdiri atas:
 - a. sekretariat Desa;
 - b. pelaksana kewilayahan; dan
 - c. pelaksana teknis.
- (2) Perangkat Desa berkedudukan sebagai unsur pembantu kepala Desa.

c. **Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan yang berfungsi sebagai lembaga pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, APBDesa, dan keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.³¹

Badan Permusyawaratan Desa adalah suatu badan yang sebelumnya disebut Badan Perwakilan Desa, yang berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan, yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Wakil yang dimaksud dalam hal ini adalah penduduk desa yang

³¹ *Ibid.* hal. 149

memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat dan tokoh masyarakat lainnya. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD. Masa jabatan anggota BPD adalah enam tahun, sama dengan masa jabatan kepala desa, dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Tata cara penetapan anggota dan pimpinan BPD diatur dalam perda yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Anggota BPD yang sudah ada pada saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tetap menjalankan tugas sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini, sampai berakhirnya masa jabatan.³²

BPD merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan.

Dalam UU No. 32 dijelaskan bahwa pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Dalam rangka pemberdayaan dan penguatan desa, pemerintah mendorong terbentuknya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang dalam UU. No.32 tahun 2004 menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Dalam melaksanakan kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legeslasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui

³² Rozali Abdullah. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, RajaGrafindo Persada. Jakarta. Hal. 168-169

atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh Pemerintah Desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis. Sebagai lembaga pengawasan BPD memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa.

BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta Dalam pasal 209 UU No 32 tahun 2004 Juncto Pasal 209 UU No 12 Tahun 2008 Juncto Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari BPD ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi.³³

Keanggotaan BPD seperti yang disebutkan dalam Pasal 30 PP No 72 tahun 2005 adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan

³³ Sadu Wasistiono dan MS. M.Irawan Tahir. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. CV Fokus Media. Bandung. Hal.35

aspirasi masyarakat. Adapun jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Desa (Pasal 31 PP No. 72 tahun 2005).

Dalam Pasal 35 PP No 72 Tahun 2005, dijelaskan BPD mempunyai wewenang:

- 1) Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- 2) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- 3) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- 5) Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- 5) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan menyusun tata tertib BPD.

Berdasarkan Pasal 37 PP No 72 Tahun 2005, Anggota BPD mempunyai hak:

- 1) Mengajukan rancangan Peraturan Desa b) Mengajukan pertanyaan
- 2) Menyampaikan usul dan pendapat
- 3) Memilih dan dipilih
- 4) Memperoleh tunjangan

Pengaturan mengenai Desa, khususnya yang berkaitan dengan BPD, mengalami perubahan dengan ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pengisian keanggotaan BPD ditetapkan secara demokratis dengan 2 (dua) pilihan mekanisme, yaitu dipilih secara langsung dan dipilih melalui musyawarah perwakilan.³⁴ Ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 merumuskan bahwa anggota BPD merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis dan Pasal 72 ayat (1) PP No. 43 Tahun 2014 menentukan bahwa pengisian keanggotaan BPD ditempuh melalui 2 (dua) cara yaitu pemilihan langsung dan melalui musyawarah perwakilan.

³⁴ Minardi Kusuma. 2014. *Babak Baru BPD Pasca Lahirnya Uu No.6/2014 Tentang Desa*. Dialog Kebijakan Tugas dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam UU Desa yang Baru yang diselenggarakan di Gedung PDAM Kabupaten Magelang, 16 Maret 2014.

Fungsi dan tugas BPD juga mengalami pergeseran. Dari fungsi hukum berubah menjadi fungsi politis. Kini, fungsi BPD yaitu menyalurkan aspirasi, merencanakan APBDes dan mengawasi pemerintahan desa.³⁵ Tugas BPD adalah menyelenggarakan musyawarah desa (Musdes) dengan peserta terdiri kepala desa, perangkat desa kelompok, dan tokoh masyarakat. Jumlah pesertanya tergantung situasi kondisi setiap desa. Musyawarah desa berfungsi sebagai ajang kebersamaan dan membicarakan segala kebijakan tentang desa.³⁶

3. Demokrasi dan Tata Pemerintahan Desa

UU No. 32 Tahun 2004 mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permasyarakatan Desa (disingkat Bamusdes). Pasal 210 ayat (1) menegaskan:

Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

Penjelasan Pasal 210 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menentukan sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “wakil” dalam ketentuan ini adalah penduduk desa yang memegang jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya.

Klausul “wakil” dan “musyawarah” itu harus dicermati secara kritis. Keduanya menegaskan bahwa Bamusdes mewadahi para pemuka masyarakat Desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan, seperti keberadaan LMD yang lalu. Di Desa sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam Bamusdes. Distorisnya adalah “penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap “dekat” kepala Desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamusdes. Fungsi Bamusdes juga dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam

³⁵ Minardi Kusuma. 2014. *Loc. Cit.*

³⁶ *Ibid*

pemerintahan Desa. Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala Desa.³⁷ Pertanggungjawaban kepala Desa ditegaskan dalam Penjelasan Umum sebagai berikut:

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Klausul pertanggungjawaban kepala desa tersebut di atas menegaskan bahwa akuntabilitas kepala Desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah “atasan”. Pemindahan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas itulah yang kami sebut sebagai resentralisasi, serta mereduksi prinsip *subsidiarity* dan proses demokrasi lokal. *Subsidiarity* mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di level lokal. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, bukan ditarik ke atas.³⁸

Dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientelistik, akuntabilitas vertikal ke atas justru akan membuat kepala Desa kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal (tunduk) pada kekuasaan di atasnya. Dalam praktik bisa jadi kepala daerah akan menghindar dari Desakan rakyat dan akuntabilitas publik, sebab dia sudah merasa cukup menyampaikan pertanggungjawaban ke atas. Akuntabilitas ke atas jelas mengurangi makna desentralisasi, otonomi dan eksistensi Desa, dan mereduksi proses pembelajaran demokrasi di level Desa. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan Desa.

³⁷ *Op. Cit.* hal. 63

³⁸ *Ibid.*

Di sisi lain lembaga-lembaga kemasyarakatan juga menjadi bagian penting dari demokrasi Desa. Di atas kertas, UU dan PP memberikan kekuasaan yang besar terhadap apa yang disebut sebagai lembaga kemasyarakatan, dan ini sepertinya akan memberikan ruang bagi masyarakat sipil di Desa untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. Namun demikian, ada beberapa resiko yang mungkin muncul dengan keluarnya PP dan perda yang menindaklanjuti. Pertama, lembaga ini bisa diartikan sebagai lembaga baru dan satu-satunya lembaga yang menjadi mitra pemerintah Desa di dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan. Jika penafsiran seperti itu, maka akan muncul lembaga korporatis yang dibentuk oleh pemerintahan Desa dan menjadi kepanjangan tangan Desa. Di pedesaan lembaga semacam ini pernah ada yang disebut dengan LKMD dan menjadi satu-satunya lembaga yang melibatkan unsur tokoh masyarakat Desa. Namun demikian dengan adanya LKMD ini, kelompok-kelompok masyarakat tidak dilibatkan secara formal dalam proses pengelolaan pembangunan Desa.

UU dan PP dengan baik menegaskan bahwa lembaga kemasyarakatan menjalankan agenda pemberdayaan masyarakat. Hendaknya PP menegaskan secara spesifik tentang pengertian pemberdayaan masyarakat. Hal ini karena selama ini pengertian pemberdayaan masyarakat telah diartikan secara sempit sebagai pemberian bantuan dan pembinaan kepada masyarakat oleh pemerintah. Pemberdayaan masyarakat merupakan proses pembelajaran oleh dan untuk masyarakat untuk mencapai kemandirian dalam mengelola urusan mereka di komunitas baik urusan ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu PP menegaskan dalam penjelasan tentang konsep pemberdayaan masyarakat seperti itu. Selain itu agenda pemberdayaan masyarakat sebagai tugas pemerintahan Desa lebih banyak memfasilitasi kelompok-kelompok masyarakat dalam membangun kemandiriannya. Lewat forum lembaga kemasyarakatan itu, maka pemerintah Desa bisa memberikan mandat untuk menjalankan kegiatan yang langsung ditangani oleh pokja-pokja yang merepresentasikan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Tidak ketiggalan

pengertian pemberdayaan harus berdimensi keperpihakan kepada kelompok yang lemah, sehingga agenda pemberdayaan dan alokasi anggaran lebih dialamatkan kepada mereka daripada secara merata kepada setiap kelompok dalam masyarakat.³⁹

a. Demokrasi Lokal = Demokrasi Desa

Konsep *demokrasi* secara umum mengandaikan pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Ide dasar demokrasi mensyaratkan keikutsertaan rakyat, serta kesepakatan bersama atau konsensus untuk mencapai tujuan yang dirumuskan bersama. Demokrasi di Indonesia pasca Orde Baru hampir selalu dibicarakan secara berkaitan dengan pembentukan sistem politik yang mencerminkan prinsip keterwakilan, partisipasi, dan kontrol. Oleh karenanya, pemerintahan yang demokratis mengandaikan pemisahan kekuasaan dalam tiga wilayah institusi yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Suatu pemerintahan dikatakan demokratis jika terdapat indikator utama yaitu keterwakilan, partisipasi dan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh ketiga institusi tersebut. Prinsip partisipasi menjamin aspek keikutsertaan rakyat dalam proses perencanaan pembangunan daerah; atau keikutsertaan rakyat dalam proses pemilihan wakil dalam lembaga politik; sedangkan prinsip kontrol menekankan pada aspek akuntabilitas pemerintahan. Dalam demokrasi, aspek kelembagaan merupakan keutamaan dari berlangsungnya praktik politik yang demokratis, sehingga, terdapat partai politik, pemilihan umum dan pers bebas. Sedangkan, istilah ‘lokal’ mengacu kepada ‘arena’ tempat praktek demokrasi itu berlangsung, yaitu pada entitas politik yang terkecil, desa.

Desa secara etimologi berasal dari bahasa Sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai ‘*a group of houses and*

³⁹ *Ibid*

shops in a country area, smaller than a town'.⁴⁰ Istilah desa hanya dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa misalnya di Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi, sebutan untuk wilayah dengan pengertian serupa desa sangat beranekaragam, sesuai dengan asal mula terbentuknya area desa tersebut, baik berdasarkan pada prinsip-prinsip ikatan genealogis, atau ikatan teritorial, dan bahkan berdasarkan tujuan fungsional tertentu (semisal desa petani atau desa nelayan, atau desa penambang emas) dan sebagainya.⁴¹ Desa atau nama lainnya, sebagai sebuah entitas budaya, ekonomi dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa kolonial dan sesudahnya, diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi, serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya sebatas unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu melainkan sebagai sebuah unit teritorial yang dihuni oleh sekumpulan orang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom.

b. Implementasi Konsep Demokrasi di Tingkat Desa

Demokrasi desa merupakan demokrasi asli yang lebih dahulu terbentuk sebelum negara Indonesia berdiri, bahkan pada masa kerajaan sebelum era kolonial.⁴² Ciri-ciri dari demokrasi desa antara lain adanya mekanisme pertemuan antar warga desa dalam bentuk-bentuk pertemuan publik seperti musyawarah/ rapat, dan ada kalanya mengadakan protes terhadap penguasa (raja) secara bersama-sama.

Dengan pengertian demokrasi desa seperti di atas, pada tataran realitas terdapat keterkaitan antara aspek ekonomi dan politik dalam konteks rakyat pedesaan. Misalnya di Jawa pada kurun waktu pasca revolusi kemerdekaan hingga 1960an, Moh. Hatta berpendapat, 'di desa-desa yang sistem demokrasinya masih kuat dan hidup sehat sebagai

⁴⁰ Irine H. Gayatri. *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis ?* Peneliti Yayasan Interseksi, Jakarta. Diakses melalui <http://www.interseksi.org/publications/essays/articles/> pada tanggal 1 Maret 2015.

⁴¹ Heru Cahyono. 2006. *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, LIPI. Jakarta. hal. 27.

⁴² *Ibid.*

bagian (dari) adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah *pemilikan tanah yang komunal* yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi.” Ia juga menambahkan, “struktur demokrasi yang hidup dalam diri bangsa Indonesia harus berdasarkan pada demokrasi asli yang berlaku di desa”.⁴³ Perkembangan jaman menunjukkan desa-desa di Jawa mengalami perubahan yang diakibatkan oleh kemampuan adaptasi desa terhadap tekanan eksternal, misalnya migrasi penduduk, atau terhadap bentuk proyek kebijakan ekonomi dan politik lainnya.

Saat ini, demokrasi (lokal) dan desentralisasi, merupakan dua isu utama dalam *statecraft* Indonesia pasca Orde Baru. Desentralisasi secara umum dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedangkan perspektif desentralisasi administrasi diartikan sebagai pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁴⁴ Jika desentralisasi merupakan arena hubungan antara desa dengan pemerintah supra desa (Negara) yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada desa, dan mewujudkan otonomi desa,⁴⁵ maka demokratisasi merupakan upaya untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintah (desa) menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; mendorong parlemen desa berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent* (dalam aspek artikulasi dan agregasi kepentingan, formulasi kebijakan serta kontrol terhadap eksekutif desa);

⁴³ Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono. 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Penerbit Sinar Harapan. Jakarta. hal. 17-18.

⁴⁴ Syarif Hidayat. 2000. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*. Pustaka Quantum. Jakarta. Hal. 31

⁴⁵ Tim Lopera. 2005. *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*. Lopera Pustaka Utama. Yogyakarta. hal. 153.

serta memperkuat partisipasi masyarakat desa dalam proses pemerintahan dan pembangunan desa. Partisipasi juga menandai keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan dari proses politik dan ekonomi.

Perspektif desentralisasi politik menekankan bahwa tujuan utama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal sebagai *persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal*. *Perspektif* desentralisasi administrasi lebih menekankan pada aspek efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan ekonomi di daerah, sebagai tujuan utama dari desentralisasi. Sedangkan desentralisasi politik ini pada tingkat desa menekankan pada aspek kelembagaan desa, pembagian peran serta berfungsi atau tidaknya kelembagaan desa.

c. Kelembagaan Politik Desa

Desa merupakan entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat, namun secara geografis berjarak cukup jauh dari pusat kekuasaan di tingkat atasnya. Hal itu menyebabkan desa memiliki arti penting sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal. Peran penting desa ini disadari oleh pemerintah Hindia Belanda pada masa politik kolonial, melalui penerbitan *Indlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO) Stbl. 1906 No. 83*, yaitu aturan hukum yang memberikan ruang bagi desa untuk menjalankan pemerintahan sendiri (self governing community) dalam bentuk pengakuan hak-hak budaya desa, sistem pemilihan kepala desa, desentralisasi pemerintahan pada tingkat desa, parlemen desa dan sebagainya.⁴⁶

Pada masa ini penduduk ‘pribumi’ diperintah secara langsung oleh penguasa pribumi, dan secara tidak langsung oleh penguasa Belanda. Sistem pemerintahan berdasarkan ras ini berlangsung hingga 1942, dengan penguasa pribumi memegang jabatan mulai dari karesidenan,

⁴⁶ W. Riawan Tjandra. *Desa, Entitas Demokrasi Riil*”, dalam *Kolom Demokrasi Desa* . diakses melalui <http://www.forumdesa.org/mudik/mudik6/kolom> pada 1 Maret 2015

kawedanan hingga tingkat kecamatan, dan membawahi kepala desa.⁴⁷ Hal ini sesuai dengan skema dimana pemerintah kolonial melakukan penguasaan sumberdaya dengan ‘memegang’ elite politik lokal, meskipun demikian secara tradisional struktur pemerintahan ini bersifat otonom. Strategi ‘*indirect rule*’⁴⁸ melalui elite lokal ini juga berlangsung di luar Jawa, semisal di Sumatra (Aceh, Medan, Palembang) yang memudahkan pemerintah kolonial mengeksploitasi sumberdaya alam dan manusia untuk kepentingan perdagangan internasionalnya.

Sedangkan, proyek politik untuk menata pemerintahan negara Indonesia pada kurun waktu paska kemerdekaan, dilakukan dalam konteks penataan institusi pemerintahan di daerah, tetapi masih dalam bingkai *negaraisasi, memperlakukan desa dalam wawasan pemerintah pusat*. Bagaimana hal ini direfleksikan dalam praktek berlakunya UU tersebut, dan bagaimana pengaruhnya pada pemerintahan asli desa?

Pada masa rejim Orde Baru yang berkarakter represif secara politik untuk mendukung ‘pembangunan ekonomi’, aktivitas ekonomi desa terseret dalam pusaran modernisasi sektoral, yang menyebabkan penciutan lahan pertanian untuk pembangunan pabrik, eksploitasi hutan untuk kepentingan ekspor kayu, dan alih profesi para petani tradisional menjadi buruh pabrik atau pekerja tambang. Penekanan terhadap stabilitas politik untuk mendorong laju ekonomi ini dalam penataan pemerintahan diwujudkan dalam UU No. 5/1979 yang berwawasan ‘kontrol’.

Dengan mengartikan desa sebagai konsep administratif, maka desa terletak di bawah struktur pemerintahan kecamatan. Kepala desa dan dewan desa bertanggungjawab kepada pemerintah supra desa, bukan kepada warga, sehingga desa lebih merupakan kepanjangan tangan dari birokrasi pemerintah pusat. Akibatnya terjadi kecenderungan pemusatan kekuasaan di tangan kepala desa. Desa tidak ubahnya sebagai mesin

⁴⁷ Agus R. Rahman. *Sejarah Perkembangan Demokrasi Desa di Indonesia*. dalam Heru Cahyono 2006. *Op. Cit.* hal. 65-106.

⁴⁸ Di Aceh, misalnya, penguasa territorial dari kelompok elite keturunan bangsawan yang disebut *uleebalang*, selain merupakan tangan kanan sultan juga dikenal dekat dengan Belanda posisi mereka yang secara politik, kultural dan ekonomi strategis..

birokrasi kepanjangan dari birokrasi negara. Pasal 3 UU No. 5/1979 menyebutkan bahwa pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), yang merupakan lembaga musyawarah atau permufakatan antar elite pemerintahan desa dengan tokoh masyarakat desa. Secara praktis, UU tersebut mengesahkan posisi dan fungsi kepala desa sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai ketua LMD. Selain LMD, terdapat juga LKMD (lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) yang No. 28/ 1980 dan dikukuhkan oleh Instruksi Mendagri No. 4 Tahun 1981 yang berfungsi sebagai koordinator pelaksanaan proyek pembangunan desa. Keanggotaan LKMD seperti halnya LMD terdiri dari para elite desa yang cenderung dekat dengan kepala desa, sementara pembentukan pengurus LKMD harus disetujui oleh kepala desa, camat, dan bupati atau walikota untuk disahkan. Oleh karenanya baik LKMD maupun LMD tidak bisa menyuarakan pandangan kritis terhadap kepala desa.

Untuk menjaga ‘loyalitas’ dari kalangan masyarakat desa, ‘pesta demokrasi’, yang dikomandoi oleh para ‘klien negara’ di desa, diselenggarakan secara periodik diadakan lima tahun sekali. Desa menjadi sumber untuk mobilisasi dukungan terhadap partai-partai politik. Secara perlahan, dengan praktek ekonomi dan politik seperti di atas, otonomi asli dan masyarakat hukum yang otonom semakin menghilang.⁴⁹

Pada masa reformasi, dalam kerangka desentralisasi politik dan demokratisasi maka ketentuan tentang pemerintahan desa disesuaikan dengan keanekaan kekhasan sosial, budaya dan ekonomi desa. Ruang politik yang semakin terbuka juga ditandai oleh munculnya asosiasi-asosiasi kemasyarakatan desa serta seruan dari berbagai pihak untuk menghidupkan kembali struktur pemerintahan adat.

Di Aceh, misalnya, terdapat pola struktur pemerintahan *nanggroe* yang federatif menggambarkan tingkatan-tingkatan mulai dari unit terendah setingkat desa yaitu *gampong*, kemudian struktur di atasnya yaitu mukim (federasi *gampong*), federasi *mukim* yaitu *sagoe* dan strata

⁴⁹ Heru Cahyono. 2005. *Konflik Elite Politik di Pedesaan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. hal. 340.

pemerintahan teratas yaitu *nanggroe*. Setiap elemen ini memiliki perangkat pemerintahan sendiri yang dapat dipersamakan dengan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada masa kini, (dalam konteks desentralisasi, dan khususnya sebagai bagian dari proses resolusi konflik antara pihak RI dan GAM), UUPA No. 11/ 2006 mengakomodasi kembalinya format otonomi asli pemerintahan Aceh tersebut. Pada tataran implementasinya, kabupaten-kabupaten di Aceh mengeluarkan qanun atau peraturan daerah untuk menjadi dasar pembentukan lembaga daerah sampai tingkat *gampong*. Di Kalimantan Tengah, pemerintah daerah mengakomodasi struktur pemerintah adat 'kedemangan' dalam struktur pemerintahan modern berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Di Sumatra Barat, dikenal sebutan 'nagari' yang tingkatan sistem pemerintahannya hampir serupa dengan Nanggroe, demikian juga dengan fungsi perangkat pemerintahannya. Harus diakui bahwa satu keutamaan reformasi adalah keberhasilan mengakomodasi dan 'menyesuaikan' format pemerintahan asli ini ke dalam penyelenggaraan negara, meskipun masih banyak kekurangannya di sana-sini.

UU No. 22 Tahun 1999 pada intinya menerapkan kerangka desentralisasi politik, yang ditandai oleh pembatasan kekuasaan pusat dan pemberian otoritas yang lebih luas kepada pemerintah daerah.⁵⁰ UU No. 22 Tahun 1999 menjadi prinsip utama untuk menghidupkan kembali parlemen desa dengan keberadaan BPD, serta adanya pemberdayaan peran dan fungsi parlemen daerah,⁵¹ untuk tujuan meningkatkan demokratisasi lokal melalui perluasan ruang partisipasi politik rakyat. Pemerintahan desa dalam UU No. 22 Tahun 1979 diatur dalam Pasal 93 hingga Pasal 111. Dalam pasal 95, pemerintah desa-atau disebut dengan nama lain-terdiri atas kepala desa dan perangkat desa.⁵² Pasal 104 mencantumkan keberadaan BPD (Badan Perwakilan Desa) yang berfungsi

⁵⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999

⁵¹ Lihat pasal 14, UU No. 22 Tahun 1999 1999, juga pasal-pasal 18, 19, 20 dalam UU No. 22 Tahun 1999 memperlihatkan besarnya peran DPRD sebagai ujung tombak demokratisasi pada tingkat lokal., yang idealnya membawa perbaikan bagi transparansi dan akuntabilitas di daerah.

⁵² Heru Cahyono. 2005. *Op. Cit.* hal. 3-5.

sebagai pengayom adat istiadat, pembuat peraturan desa (perdes), penampung dan penyalur aspirasi masyarakat, serta pengawas penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini menandakan perubahan signifikan dalam struktur dan fungsi kelembagaan desa, dimana kepala desa harus bersama-sama BPD menjalankan fungsi administrasi, anggaran dan pembuatan keputusan desa.⁵³ Dari aspek keanggotaan, Pasal 105 mengatur bahwa anggota BPD sebagai wakil rakyat desa dipilih dari dan oleh masyarakat desa. Kepala desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD, dan dalam Pasal 102 diatur bahwa kepala desa melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada bupati.

Namun demikian, tidak semudah itu menerapkan konsep-konsep ideal demokrasi sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1979. Seperti disampaikan di muka, keberagaman latar belakang sosial, budaya dan ekonomi di daerah-daerah di Indonesia menjadikan corak kelembagaan pemerintah desa pun menjadi beragam. UU No. 22 Tahun 1999, yang substansinya mendukung keanekaragaman dalam masyarakat desa, ironisnya, tetap ‘menyeragamkan’ struktur pemerintahan desa. Dalam prakteknya, konsep pemerintahan desa yang diperbarui oleh UU ini ‘dipertemukan’ dengan sisa-sisa pola patron-klien di kalangan masyarakat desa, yang terbentuk pada masa Orde Baru. Belum lagi faktor-faktor keanekaragaman pola budaya yang terus berubah. Secara khusus, idealnya para pembuat keputusan mengenai pemerintahan desa harus mempertimbangkan pengaruh dari apa yang oleh kalangan pengamat politik pedesaan disebut sebagai fenomena khas, yaitu bahwa masyarakat Indonesia adalah ‘masyarakat transisi yang permanen’, karena tidak lagi tradisional sepenuhnya, namun juga belum bergerak ke arah ‘masyarakat modern’ (dalam pengertian modernisme Barat yang menekankan pada asas rasionalitas dan individualisme).⁵⁴

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Irine H. Gayatri. *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis ?* Peneliti Yayasan Interseksi, Jakarta. Diakses melalui <http://www.interseksi.org/publications/essays/articles/> pada tanggal 1 Maret 2015.

Sehingga, jika alasan tersebut di atas dapat dipahami oleh para pembuat keputusan, maka solusi terhadap praktek demokrasi yang hanya terjadi di tingkat prosedural--artinya demokrasi hanya sebatas aspek prosedur, namun tidak diikuti oleh proses politik yang mencerminkan perilaku atau budaya demokratis--tidak hanya sebatas dengan keluarnya peraturan baru yang dampaknya tambal sulam. Para pengambil keputusan seharusnya memahami latar belakang sosial, budaya dan ekonomi di pedesaan, dan kemudian menjadikan faktor-faktor tersebut sebagai variabel penentu dalam penataan pemerintah desa, baik dari aspek kelembagaan maupun pranata desa, yang sesuai dengan asas demokrasi.

Sebagai contoh, terdapat kasus di beberapa daerah dimana anggota BPD, yang terpilih secara demokratis, menggunakan akses komunikasi politik langsung ke Bupati untuk menjatuhkan kepala desa, yang tidak lagi memainkan peran sentral dalam perpolitikan desa. Ada kalanya, untuk memuluskan pencapaian tujuan kepentingan politik atau ekonomi, kades juga dapat berkolaborasi dengan BPD (kolusi) sehingga tidak lagi mengawasinya.⁵⁵ Pemilihan kepala desa dan BPD juga seringkali diwarnai oleh isu politik uang atau intrik politik lainnya, yang diikuti pula dengan kecenderungan anarkisme dari massa pendukung yang tidak puas. Hal ini berarti bahwa suatu sistem demokrasi tidak bisa berlangsung tanpa adanya jaminan penegakan hukum oleh Negara di satu pihak, dan kultur demokratis (dari masyarakat dan elite politik) di pihak lain.⁵⁶ Perbedaan budaya di antara warga juga seringkali disikapi dengan kekerasan sebagaimana jaman penjajahan atas dalih '*rust en orde*', dan malangnya, ini dilakukan oleh sesama warga Negara.⁵⁷

Meskipun terdapat fenomena negatif dalam praktek politik seperti di atas, upaya demokratisasi di desa-desa memang memerlukan proses yang panjang, sebab terjadi transformasi besar-besaran pada dua aras yaitu pertama, pola berpikir dan praktek politik para elite desa, dan kedua, pada

⁵⁵ Heru Cahyono. 2005. *Op. Cit.* hal. 6

⁵⁶ Syamsuddin Haris. 2006. *Demokrasi Desa, Perlukah Diatur?*. Kertas Kerja Seminar FPPM.

⁵⁷ *Ibid.*

internal masyarakat desa sendiri, dalam konteks transisi politik sejak 1998. BPD saja baru terbentuk kurang dari 5 tahun (terhitung sejak 2004), sudah tentu memerlukan waktu untuk sepenuhnya menjalankan fungsi sebagai Badan Perwakilan Desa. Masyarakat desa memerlukan ‘perenungan’ atau penyesuaian terhadap mekanisme pemilihan langsung wakil-wakilnya, setelah sekian lama terbiasa dalam proses politik yang serba ditentukan dari atas. Sesungguhnya kurun waktu antara 1999 hingga 2004 inilah periode penting untuk memperkuat nilai-nilai demokrasi (baik ‘asli’ maupun ‘demokrasi Barat’) dalam praktek politik desa yang peluangnya ada di tangan organisasi non pemerintah, masyarakat desa, serta pelbagai pemangku kepentingan di desa.

Maka, upaya untuk mengintrodusir demokrasi di tingkat desa, dengan memperkuat kapasitas masyarakat akar rumput di desa menjadi percuma ketika pemerintah pusat mengeluarkan UU No. 32/2004 yang cenderung mengembalikan kekuasaan di tangan kepala desa dan mencabut peran badan perwakilan desa, dan sekali lagi, menyeragamkan struktur kelembagaan pemerintah desa. UU 32/2004 tersebut keluar dengan latar belakang dominannya perspektif resentralisasi pemerintah pusat (depdagri), selain adanya anggapan bahwa kecenderungan konfliktual antara BPD dan kepala desa sudah tidak dapat dikontrol lagi. Tampaknya pemikiran bahwa desentralisasi politik hanya melahirkan konflik politik dan akibat negatif lainnya masih mendominasi pemerintah pusat, padahal yang perlu dipertimbangkan oleh mereka adalah bahwa reformasi politik mengandung konsekuensi tampilnya diskursus-diskursus baru (pembaruan diskursus) dalam politik desa, termasuk konsep demokrasi, yang memerlukan proses penyesuaian dalam prakteknya oleh masyarakat desa dan elite politik desa. Tak pelak lagi, ‘gerakan resentralisasi’ oleh pemerintah pusat menyebabkan desa kembali dimaknai sekedar sebagai saluran administratif kewenangan negara lewat kabupaten/kota, tanpa memiliki daya tawar terhadap berbagai kebijakan negara.

Sebagai peraturan pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 diterbitkanlah PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa yang memuat beberapa perubahan penting berkaitan dengan peran ‘Badan Permusyawaratan Desa’ sebagai parlemen desa untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan desa; serta tentang peran dan kedudukan kepala desa. Pasal 29 PP No. 72 Tahun 2005 menegaskan bahwa ‘kedudukan BPD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa’ artinya posisi BPD berada di bawah eksekutif. Sementara Pasal 202 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 memberikan pengertian ‘pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa’. BPD dikurangi kedudukan dan perannya dari fungsi badan legislatif menjadi ‘badan permusyawaratan’ disamping itu keanggotaan BPD yang awalnya dalam UU No. 22 Tahun 1999 dipilih secara demokratis, kini dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan secara ‘musyawarah dan mufakat dengan basis perwakilan wilayah’.⁵⁸

Kecenderungan *pemusatan kembali ke atas* dalam pertanggungjawaban kepala desa sangat tampak dalam Pasal 15 ayat (2) PP No. 72 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa kepala desa berkewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati atau walikota; sedangkan tanggung jawab kepala desa kepada BPD hanya dalam bentuk penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban, dan mereka hanya menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada rakyat.⁵⁹ Tentu saja ini berarti tidak ada lagi fungsi *check and balances* sebagai prinsip demokrasi dalam pola hubungan antara BPD dan kepala desa; serta hubungan BPD dengan lembaga supra desa. Bahkan, terdapat kontradiksi antara pasal 15 ayat (2) PP No. 72 Tahun 2005 yang mengatur bahwa ‘BPD memiliki salah satu wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa’, dengan Pasal 35 huruf (b) PP No. 72 Tahun 2005. Meskipun pada Pasal 35 huruf (c) PP No. 72 Tahun 2005 disebutkan bahwa BPD diberikan kewenangan

⁵⁸ W. Riawan Tjandra. *Desa, Entitas Demokrasi Riil. Dalam Kolom Demokrasi Desa* <http://www.forumdesa.org/mudik/mudik6/kolom> diakses pada 1 Maret 2015

⁵⁹ *Ibid*

untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa kepada bupati/walikota, namun jika mengacu pada pasal 15 (2) PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa di atas, terlihat ambivalensi pengaturan kewenangan pengawasan BPD.⁶⁰

Selain sentralisasi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, perencanaan pembangunan desa pun disesuaikan dengan perencanaan pembangunan nasional. Artinya, desa tidak lagi memiliki otonomi untuk mengatur pembangunan ekonominya sendiri. Pasal 63 No. 72 Tahun 2005 menempatkan perencanaan desa sebagai satu kesatuan dengan sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota; sedangkan Pasal 150 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa sistem perencanaan daerah merupakan satu kesatuan dengan perencanaan pembangunan nasional. Singkatnya, PP No. 72 Tahun 2005 itu tidak menawarkan rumusan untuk memperkuat demokrasi di desa, malahan melemahkannya dengan mengembalikan pemusatan kekuasaan di tangan kepala desa, dan ‘mempreteli’ fungsi dan wewenang BPD, selain melemahkan otonomi pembangunan desa.

d. Perspektif ke Depan

Untuk konteks negara Indonesia yang tengah melakukan eksperimen politik sejak kemerdekaannya tahun 1945, desa masih dipandang setengah mata sebagai wilayah yang memiliki demokrasi asli dan otonomi sendiri, meskipun beberapa di antaranya sebelum masa kolonial sudah memiliki ‘otonomi asli’.⁶¹ Penerapan ‘otonomi daerah’ ala UU No. 32/2004) yang menekankan pada tingkat provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan, dengan demikian mengesampingkan posisi desa sebagai unit terkecil dalam struktur pemerintahan negara. Padahal dalam kerangka UU No. 22 Tahun 1999, demokrasi pada tingkat desa sedang mulai tumbuh, dan dapat memperkuat kehidupan demokrasi di kabupaten/kota, provinsi dan akhirnya negara. Keluarnya UU ini cenderung menghasilkan *democratic defisit* atau kegagalan sistem demokrasi (yang tengah dirancang) untuk berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ Heru Cahyono. 2005. *Op. Cit.* hal. 65-106.

Mencermati narasi di atas tampaklah bahwa kecenderungan penyeragaman, resentralisasi, dan pembentukan lembaga baru oleh pemerintah pusat terhadap pemerintahan desa masih tetap dominan, sebagaimana ditampilkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004. Beberapa persoalan pokok yang ditampilkan oleh UU No 32 Tahun 2004 adalah masalah keterwakilan masyarakat desa dalam lembaga BPD dan fungsi kontrol dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan desa. Dengan kondisi demikian, maka mesti ada mekanisme yang diciptakan dalam pelaksanaan demokrasi desa, berbasis jaringan antar komunitas, untuk memberikan perlindungan dan penguatan lembaga-lembaga asli desa, penguatan kapasitas politik kelembagaan desa yang mencerminkan asas keterwakilan rakyat desa yang hakiki, serta upaya untuk memperkuat ekonomi desa.⁶²

4. Pengisian Jabatan Kepala Desa

Demokrasi lokal telah menjadi wacana publik yang menarik diskusi dan perdebatan di Indonesia akhir-akhir ini. Diskusi dan perdebatan tentang pentingnya demokrasi lokal tidak hanya berkembang di kalangan akademis, pemerintah dan praktisi sosial, tetapi juga di kalangan masyarakat umum. Demokrasi lokal dipandang sangat penting, tidak hanya dalam proses mengelola dan mengurus pemerintahan, tetapi juga menyentuh hak dan kewajiban masyarakat sebagai bagian penting dari pemerintahan. Pertanyaan pokoknya adalah bagaimana memberikan ruang dan kesempatan yang luas bagi masyarakat lokal untuk dapat terlibat aktif dalam proses pemerintahan. Pertanyaan ini telah dijawab oleh pemerintah dan berbagai pihak yang selama ini sangat peduli dengan pengembangan kehidupan demokrasi di tingkat lokal melalui berbagai regulasi dan undang-undang yang secara khusus memperluas ruang otonomi daerah dalam mengelola rumah tangganya.

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tercantum semangat Pemerintah Pusat untuk mewujudkan dan mengembangkan kehidupan

⁶² Pikiran Rakyat. 22 April 2005. *UU No. 32 Tahun 2004 Mengulang Orba*.

demokrasi di tingkat lokal. Hal ini merupakan terobosan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, mengingat bahwa selama ini pusat perhatian pemerintah, partai politik dan badan perwakilan hanya pada upaya mewujudkan praktek demokrasi di lembaga-lembaga perwakilan yang ada di Pusat. Konsekuensinya, pengembangan kehidupan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal hanya didasarkan pada transformasi internal pemerintahan yang diberikan secara terbatas melalui desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian otonomi kepada hierarki pemerintahan yang ada di Daerah (Provinsi dan Kabupaten). Dengan kata lain, demokrasi lokal sangat ditentukan oleh kemauan Pemerintah Pusat. Jika Pemerintah Pusat memiliki *good will* untuk membangun demokrasi lokal, maka pembangunan demokrasi lokal tersebut dilakukan melalui desentralisasi kekuasaan dan pemberian otonomi kepada Daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan menjadi ruang bagi perwujudan demokrasi lokal.

Namun sejak empat dekade berlalu, desentralisasi kekuasaan dan otonomi daerah belum menghasilkan kemajuan yang berarti bagi proses demokratisasi pemerintahan di tingkat lokal. Kekuasaan yang dipegang oleh masing-masing lembaga politik lokal masih sangat tergantung pada otoritas yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Melalui mekanisme pengendalian yang hierarkhis dan sentralistik, liberalisasi politik yang berjalan selama empat dekade tersebut justru menghasilkan otoritarianisme dalam praktek kekuasaan di tingkat lokal. Otoritarianisme ini lahir dari pola dan model pertanggungjawaban kekuasaan yang cenderung “mengarah ke atas.” Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati, Bupati bertanggung jawab kepada Gubernur, dan Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Model pertanggungjawaban ini mematikan ruang demokrasi lokal, menyapakan fungsi lembaga legislatif lokal dan hanya menghasilkan proses penyelenggaraan pemerintahan lokal yang sangat tergantung pada instruksi Pemerintah Pusat. Loyalitas dan kesetiaan politik Pemerintah Daerah dibangun di atas semangat untuk kebaikan hati Pemerintah Pusat. Klik politik

secara vertikal mengikuti alur tegak lurus dari Pusat ke Daerah. Hal-hal tersebut menyebabkan desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan secara empiris tidak membawa perubahan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis.

Sebagai negara yang masih dalam proses pembentukan, realitas seperti ini sangat wajar, tetapi kewajaran tidak tepat jika dipakai sebagai tameng untuk menutupi kenyataan bahwa bangsa Indonesia belum sungguh-sungguh mau menjadi bangsa yang demokratis. Anggapan yang mengatakan bahwa pemilihan kepala desa dengan sendirinya akan memberikan jaminan terhadap terwujudnya demokrasi lokal perlu dibuktikan sejauh mana kebenarannya.

Mengingat bahwa dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, liberalisasi politik dari atas yang dilakukan dalam berbagai bentuk desentralisasi dan otonomi selama ini justru kontra produktif dengan keinginan untuk menciptakan demokrasi lokal itu sendiri. Sebaliknya yang terjadi adalah pembajakan demokrasi oleh elite-elite lokal dengan ekspansi korupsi yang meluas dalam lembaga-lembaga politik daerah (partai, parlemen, birokrasi dan sebagainya). Sementara muncul harapan yang tersembunyi di kalangan kelompok gerakan pro-demokrasi yang melihat bahwa pemilihan kepala desa merupakan momentum yang tepat bagi terciptanya liberalisasi politik dari bawah (dari rakyat). Liberalisasi politik dari bawah ini dipandang lebih bermakna daripada liberalisasi politik dari atas (desentralisasi dan pemberian otonomi) yang tidak menghasilkan pertumbuhan demokrasi lokal yang sepadan dengan agenda gerakan pro-demokrasi tahun 1998. Sejuahmana pemilihan kepala desa memberikan kontribusi yang berarti terhadap pertumbuhan demokrasi lokal sangat tergantung kepada mekanisme dan prosedur pemilihan kepala desa yang demokratis ini erat hubungannya dengan berbagai regulasi terutama Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemilihan kepala desa

Desentralisasi muncul sebagai cara terbaik mempermudah pelaksanaan urusan publik yang sebelumnya menumpuk di tangan Pemerintah Pusat, membangun kedekatan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dan

mengembangkan kehidupan demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Badan-badan pemerintahan yang lebih rendah, mulai diberikan tugas menjalankan pelimpahan sebagian kewenangan politik dan ekonomi yang tidak mampu ditangani Pemerintah Pusat dengan baik.

Konsep-konsep baru tentang desentralisasi dipopulerkan di negara-negara di mana demokrasi politik menjadi kata kunci kemajuan ekonomi. Prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, keadilan, penerapan hukum, efisiensi dan efektivitas, responsivitas dan partisipasi publik dipandang sebagai kerangka kerja demokrasi yang paling efektif di negara-negara yang sedang mempelajari dan mempraktekkan sistem pemerintahan demokratis.

Desentralisasi dikaitkan dengan diskursus sosial tentang kebudayaan demokrasi, tata pengelolaan negara, distribusi wewenang dan kekuasaan, tanggung jawab bersama antara negara, masyarakat dan pasar dalam pengelolaan negara dan sebagai instrumen memperkuat demokrasi lokal. Desentralisasi berkembang menjadi amanat pembentukan negara modern, terutama di negara-negara di mana tradisi kekuasaan merupakan hak milik kaum bangsawan.

Pemahaman yang menempatkan desentralisasi sebagai pembagian keputusan (pelimpahan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan) dengan penyertaan wewenang dan tanggung jawab yang didelegasikan antara bagian pemerintahan di tingkat atas dengan bagian pemerintahan di tingkat bawah dalam satu negara, memuat sejumlah kelemahan dilihat dari sisi epistemologi, sebagaimana dikemukakan oleh Gregorius Sahdan:

- a. Desentralisasi hanya dipandang sebagai kebaikan hati Pemerintah Pusat untuk mendelegasikan sebagian kekuasaan dan kewenangannya dalam pengelolaan pemerintahan negara. Padahal, konteks negara-negara demokrasi modern, kekuasaan politik diperoleh melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan serentak di setiap daerah untuk memberikan legitimasi terhadap tugas dan wewenang lembaga-lembaga politik di tingkat nasional dan juga di tingkat lokal. Dengan kata lain, kekuasaan Pemerintah Pusat diberikan oleh Pemerintah Daerah. Dengan begitu, hak Pemerintah Daerah sebenarnya untuk meminta dan menarik kembali sebagian kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Pusat (bukan atas kebaikan hati Pemerintah Pusat).

- b. Menilik pada pertumbuhan negara-negara modern, negara muncul sebagai bentuk kontrak politik yang terjadi antara rakyat dengan pemerintah. Kontrak politik tersebut diberikan rakyat dengan suatu alasan bahwa hanya badan-badan pemerintah yang mendapat kedaulatan-lah yang bisa menjalankan tugas-tugas pelayanan masyarakat dengan baik dan benar. Dalam konteks ini, desentralisasi merupakan pelimpahan kembali kekuasaan dan kewenangan yang telah diperoleh negara. Negara melimpahkannya kembali dengan alasan bahwa negara (Pemerintah Pusat) tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk menjalankan kekuasaan dengan tugas-tugas yang sangat banyak. Dengan demikian, desentralisasi merupakan cara negara untuk menjalankan tugasnya secara efektif dan efisien.⁶³

Pemilihan kepala desa merupakan salah satu bentuk dari pelaksanaan desentralisasi politik yang dapat dinilai sebagai pelaksanaan demokrasi langsung di tingkat lokal. Peraturan perundangan-undangan **terbaru** yang mengatur tentang pemilihan kepala desa adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta peraturan pelaksanaannya, pemilihan kepala desa dilakukan dalam beberapa tahapan pemilihan, yaitu:

- a. Penetapan daftar pemilih
- b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala desa
- c. Kampanye
- d. Pemungutan suara
- e. Penghitungan suara
- f. penetapan pasangan calon kepala desa terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Warga desa yang memiliki hak pilih adalah yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin. Penggunaan hak pilih bagi warga negara yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin disyaratkan harus terdaftar sebagai pemilih

Pelaksanaan kampanye sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan dan sebagai bentuk sosialisasi program-program yang ditawarkan oleh calon Kepala Desa dilakukan di seluruh wilayah desa untuk pemilihan kepala desa. Penyelenggara kampanye adalah diselenggarakan oleh tim kampanye yang

⁶³ Gregorius Sahdan. 2005. *Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal*. Analisis CSIS. Vol. 34. No. I, 2005. hal. 101.

dibentuk oleh calon kepala desa. Setelah pelaksanaan kampanye selesai, tahap selanjutnya adalah hari tenang dan dilanjutkan dengan pemungutan suara. Bakal Calon Kepala Desa yang dinyatakan sebagai pemenang dalam pemilihan kepala desa adalah bakal calon yang memperoleh suara sah terbanyak.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga berkreasi untuk mengelola sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan daerahnya sendiri.

Sebagai wujud dari perubahan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diterapkan di kabupaten/kota yaitu hanya asas desentralisasi, maka berakibat pula terhadap pemilihan kepala daerah sampai pada satuan pemerintahan terendah yaitu kepala desa. Kepala desa sebagai jabatan politis, maka dalam melaksanakan pengisian jabatan tersebut akan berdasarkan kepada teori jabatan maupun hukum jabatan (Hukum Kepegawaian). Harun Alrasid berpendapat sebagai berikut:

Jabatan sebagai lingkungan pekerjaan harus secara terus menerus ada orang yang menjalankannya. Sebaliknya, jabatan sebagai pribadi harus terus menerus ada yang mewakilinya. Orang yang dimaksud adalah pemangku jabatan. Logemann mengatakan bahwa hukum tata negara positif harus memuat kaidah yang mengatur tentang bagaimana caranya seseorang itu secara sah dikualifikasikan sebagai pemangku suatu jabatan. Pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun temurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex officio*), dan lain sebagainya. Dalam suatu negara demokrasi, pada umumnya pengisian jabatan eksekutif dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (korps pemilih), yang diatur dengan perundang-undangan. Yang perlu ditekankan adalah apakah pemilihan dilakukan secara langsung atau tidak langsung.⁶⁴

Pemilihan Kepala Desa berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur pada Pasal 203 yang menegaskan sebagai berikut:

⁶⁴ Harun Alrasid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. hal. 23.

- (1) Kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.
- (2) Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa.
- (3) Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

B. Praktik Empiris

Peraturan yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pemilihan kepala desa di Kabupaten Batang masih didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lama yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Berdasarkan kedua peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa.

Perkembangan terakhir mengenai pengaturan tentang Desa, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan kepala desa adalah dengan ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Desa, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan kepala desa sebagaimana tersebut di atas, maka perlu ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang yang mengatur tentang pemilihan kepala desa yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dimaksud.

C. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.⁶⁵

⁶⁵ Claudia Surjadjaja. 2008. *Elemen-elemen Pokok Pembentukan Perda Tentang Penanggulangan HIV/AIDS*. USAID. Jakarta. hal. 41

Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bersifat formal atau bersifat materiil. Asas formal adalah hal-hal yang menyangkut tahapan-tahapan dalam pembuatan Perda dan kerangka perda. Asas materiil menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas berikut:

- 1. Asas pengayoman**
Memberikan perlindungan guna menciptakan ketentraman masyarakat
- 2. Asas kemanusiaan**
Harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3. Asas kebangsaan**
Mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- 4. Asas kekeluargaan**
Harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- 5. Asas kenusantaraan**
Senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- 6. Asas Bhinneka Tunggal Ika**
Harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 7. Asas keadilan**
Harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**
Tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- 9. Asas ketertiban dan kepastian hukum**
Harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- 10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**
Harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.⁶⁶

⁶⁶ *Ibid.* hal. 42

Penggunaan kata “harus” tersebut menandakan adanya suatu perintah kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengimplementasikan asas-asas materiil dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.⁶⁷ Asas yang relevan diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa adalah asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, dan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

⁶⁷ *Ibid.* hal. 43

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Dasar Konstitusional

Masyarakat atau komunitas adat merupakan suatu realitas sosial yang berkaitan dengan proses asal-usul dan munculnya suatu komunitas bangsa. Masyarakat ini berasal dari sejumlah individu yang tinggal di wilayah tertentu dengan sistem nilai (*value system*) tertentu yang mengatur pola-pola interaksi antar individu anggota komunitas. Pengakuan dan penghormatan terhadap komunitas adat tersebut diatur dalam BAB VI tentang Pemerintah Daerah, Pasal 18B UUD 1945 yang merumuskan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) 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.

B. Keterkaitan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Daerah

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak sebagaimana diatur dalam Pasal 31:

- (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 selanjutnya mengatur tentang tugas BPD dalam proses awal pemilihan Kepala Desa:

- (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 mengatur tentang persyaratan yang harus dipenuhi oleh Calon Kepala Desa 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 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.

Pengisian jabatan Kepala Desa dilakukan melalui pemilihan langsung, sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UU No. 6 Tahun 2014:

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan. (4) Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.

- (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjurangan dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- (6) Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Penduduk Desa yang memiliki hak pilih dalam pemilihan Kepala Desa diatur dalam Pasal 35:

Penduduk Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.

Pasal 39 selanjutnya merumuskan tentang masa jabatan Kepala Desa sebagai berikut:

- (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan.
- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

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

Tata Cara Pemilihan Kepala Desa diatur dalam Pasal 40 yang merumuskan 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.

Tahapan pemilihan Kepala Desa ditegaskan dalam Pasal 41 sebagai berikut:

- (1) Pemilihan kepala Desa dilaksanakan melalui tahapan:
 - a. persiapan;
 - b. pencalonan;
 - c. pemungutan suara; dan
 - d. penetapan.

- (2) Tahapan persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas kegiatan:
 - a. pemberitahuan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa tentang akhir masa jabatan yang disampaikan 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan;
 - b. pembentukan panitia pemilihan kepala Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) Hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
 - c. laporan akhir masa jabatan kepala Desa kepada bupati/walikota disampaikan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
 - d. perencanaan biaya pemilihan diajukan oleh panitia kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari setelah terbentuknya panitia pemilihan; dan
 - e. persetujuan biaya pemilihan dari bupati/walikota dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari sejak diajukan oleh panitia.
- (3) Tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas kegiatan:
 - a. pengumuman dan pendaftaran bakal calon dalam jangka waktu 9 (sembilan) Hari;
 - b. penelitian kelengkapan persyaratan administrasi, klarifikasi, serta penetapan dan pengumuman nama calon dalam jangka waktu 20 (dua puluh) Hari;
 - c. penetapan calon kepala Desa sebagaimana dimaksud pada huruf b paling sedikit 2 (dua) orang dan paling banyak 5 (lima) orang calon;
 - d. penetapan daftar pemilih tetap untuk pelaksanaan pemilihan kepala Desa;
 - e. pelaksanaan kampanye calon kepala Desa dalam jangka waktu 3 (tiga) Hari; dan
 - f. masa tenang dalam jangka waktu 3 (tiga) Hari.
- (4) Tahapan pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas kegiatan:
 - a. pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara;
 - b. penetapan calon yang memperoleh suara terbanyak; dan/atau
 - c. dalam hal calon yang memperoleh suara terbanyak lebih dari 1 (satu) orang, calon terpilih ditetapkan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- (5) Tahapan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d terdiri atas kegiatan:
 - a. laporan panitia pemilihan mengenai calon terpilih kepada Badan Permusyawaratan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah pemungutan suara;
 - b. laporan Badan Permusyawaratan Desa mengenai calon terpilih kepada bupati/walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah menerima laporan panitia;

- c. bupati/walikota menerbitkan keputusan mengenai pengesahan dan pengangkatan kepala Desa paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterima laporan dari Badan Permusyawaratan Desa; dan
 - d. bupati/walikota atau pejabat lain yang ditunjuk melantik calon kepala Desa terpilih paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterbitkan keputusan pengesahan dan pengangkatan kepala Desa dengan tata cara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (6) Pejabat lain yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf d adalah wakil bupati/walikota atau camat atau sebutan lain.
- (7) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala Desa, bupati/walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) Hari.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa

Pasal 2 mengatur tentang pelaksanaan pemilihan kepala desa serentak sebagai berikut:

Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang.

Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak satu kali lebih lanjut dirumuskan Pasal 3 sebagai berikut:

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 dilakukan secara bergelombang dirumuskan lebih lanjut dalam Pasal 4:

- (1) Pemilihan Kepala Desa secara bergelombang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan:
 - a. pengelompokan waktu berakhirnya masa jabatan Kepala Desa di wilayah Kabupaten/Kota;
 - b. kemampuan keuangan daerah; dan/atau
 - c. ketersediaan PNS di lingkungan Kabupaten/Kota yang memenuhi persyaratan sebagai penjabat Kepala Desa.
- (2) Pemilihan Kepala Desa secara bergelombang sebagai mana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun.
- (3) Pemilihan Kepala Desa bergelombang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan interval waktu paling lama 2 (dua) tahun.

Ketentuan Pasal 6 menegaskan bahwa pemilihan kepala Desa dilaksanakan melalui tahapan:

- a. persiapan;
- b. pencalonan;
- c. pemungutan suara; dan
- d. penetapan.

C. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal

Harmonisasi bermula dari Rudolf Starnler yang mengemukakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi. Dengan kata lain, hukum akan tercipta dengan baik, jika terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat.⁶⁸

Badan Pembina Hukum Nasional memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian. Proses pengharmonisasian, pada hakekatnya adalah proses penyelarasan, 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, yaitu:

1. Harmonisasi secara vertikal

Harmonisasi secara vertikal yaitu proses penyelarasan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah diselaraskan 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 penyelarasan peraturan perundang-undangan yang sejajar tingkatannya. Misalnya, Peraturan Daerah diharmonisasikan dengan Peraturan Daerah atau Undang-Undang diharmonisasikan dengan Undang-Undang.⁶⁹

⁶⁸ <http://www.legalitas.org>

⁶⁹Hamid S. Attamimi. 1990. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan*. Diklat *Legislative Drafting Course*. Jakarta. hal. 24

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.⁷⁰

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada nilai-nilai moral atau etika suatu bangsa. Hukum yang dibentuk harus didasarkan kepada nilai-nilai moral bangsa. Rosjidi Ranggawidjaja dalam hal ini berpendapat:

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia akan terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan (*way of life*), dan berbagai sebutan lainnya.⁷¹

⁷⁰ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43

⁷¹ *Loc. Cit.*

Rosjidi Ranggawidjaja lebih lanjut berpendapat sebagai berikut:

Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam perturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral.⁷²

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa hukum yang dibentuk dan dipergunakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasarkan pada filsafat hidup bangsa, dengan demikian kaidah hukum yang dibentuk merupakan pencerminan dari filsafat hidup bangsa atau sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai moral bangsa. Landasan filosofis dari Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa adalah bahwa pemilihan kepala desa merupakan sarana untuk mengembangkan demokrasi di tingkat yang paling bawah. Pemilihan Kepala Desa merupakan pemenuhan atas aspek akseptabilitas (*acceptability*) yang berarti bahwa seorang Kepala Desa harus memperoleh dukungan dari masyarakat pemilih.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis peraturan perundang-undangan dikemukakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika. Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.⁷³

⁷² *Loc. Cit.*

⁷³ Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta. hal. 43

Berdasarkan pendapat Bagir Manan sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat dijelaskan bahwa keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat merupakan landasan sosiologis bagi suatu peraturan perundang-undangan, yang berarti pula bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Landasan sosiologis dari Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa adalah untuk memberi kepastian hukum dan legalitas terhadap keterpilihan seorang calon Kepala Desa dalam pemilihan Kepala Desa.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut adalah sebagai berikut:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (*hasil perubahan pertama*).

Jimly Asshiddiqie membuat perbandingan perumusan atas Pasal 20 ayat (1) tersebut kaitannya dengan sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 sebagai berikut:

Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam rumusan yang baru berdasarkan hasil Perubahan Pertama dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal

20 ayat (1) ini ditegaskan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dialihkan menjadi dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan rancangan undang-undang, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini biasa disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat.⁷⁴

Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang. Landasan demikian sering disebut sebagai landasan yuridis formal. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut adalah sebagai berikut:

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (*asli*).

Jimly Asshiddiqie, memberikan pendapatnya sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah ini menyangkut kewenangan *pouvoir reglementair* yang didasarkan atas kewenangan legislatif yang dimiliki oleh DPR. Sifat mengatur (*regeling*) dari peraturan pemerintah ini adalah merupakan *derivat* atau turunan dari kewenangan untuk menetapkan materi undang-undang yang berada di DPR (parlemen).⁷⁵

Landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan sebagai proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu Undang-undang sebelum ditetapkan (istilah UUD 1945: disahkan) menjadi Undang-undang harus mendapat persetujuan dulu dari Dewan perwakilan Rakyat. Selain itu, walaupun RUU telah disetujui oleh DPR tetapi tidak disahkan oleh presiden, maka RUU tersebut tidak menjadi Undang-undang (Pasal 21 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen).

Selain menentukan kewenangan, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja berikut ini:

Landasan yuridis, demikian disebut, sebagai landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. hal. 25

⁷⁵ *Ibid.* hal. 7

diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan “wadahnya”. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Jadi, seyogianya jenis peraturan perundang-undangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara bedasar atas hukum akan menjadi goyah.⁷⁶

Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang daitur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat bawah.⁷⁷

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

⁷⁶ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Op. Cit.* hal. 45

⁷⁷ Bagir Manan. 1992. *Op. Cit.* hal. 75

Pembentukan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa ini dilakukan dalam rangka penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu dengan ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang baru yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

BAB V

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

A. Jangkauan Pengaturan

Lingkup atau jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa ini, mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak
2. Persyaratan untuk dapat mencalonkan diri menjadi Kepala Desa
3. Tata cara pendaftaran ulang dalam hal hanya terdapat 1 (satu) orang Calon Kepala Desa
4. Penetapan calon yang berhak dipilih
5. Kampanye dan masa tenang
6. Penetapan calon terpilih
7. Tata cara penyelesaian perselisihan atas hasil pemilihan Kepala Desa
8. Pemilihan Kepala Desa melalui Musyawarah Desa.

B. Arah Pengaturan

Ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa telah merubah pengaturan tentang Pemilihan Kepala Desa, untuk itu Peraturan Daerah ini diarahkan atau disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan dimaksud.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Desa ini mencakup:

1. Ketentuan Umum

Dalam Ketentuan Umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu;

- a. Istilah adalah kata atau frasa yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat.

2. Materi Muatan yang Diatur

- a. Pemilihan Kepala Desa
- b. Tahapan Pemilihan Kepala Desa
- c. Panitia Pengawas
- d. Pemilihan Kepala Desa Dalam Kondisi Bencana Nonalam *Corona Virus Disease 2019*
- e. Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Melalui Musyawarah Desa
- f. Kepala Desa, Perangkat Desa Dan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Calon Kepala Desa
- g. Biaya Pemilihan
- h. Pelantikan, Serah Terima Jabatan, dan Masa Jabatan
- i. Ketentuan Lain-lain
- j. Ketentuan Peralihan
- k. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Pemilihan Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Th 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa mengalami perubahan yang mendasar, perubahan tersebut diantaranya yaitu dilaksanakan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang dan juga terkait dengan penanganan *Corona Virus Disease* 2019. Untuk itulah maka dipandang perlu dan mendesak untuk segera dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pemilihan Kepala Desa.

B. Saran

Mengingat fungsi aparaturnya Pemerintah Desa dalam pembangunan sangat penting, oleh karenanya seorang calon terpilih Kepala Desa seharusnya bukan sekedar seorang yang mendapat dukungan suara terbanyak dalam pemilihan saja, tetapi juga memiliki kemampuan administrasi untuk mengelola pekerjaan administratif, kemampuan politis untuk mempengaruhi massa pendukung, kemampuan kepemimpinan untuk berkoordinasi dengan hal lain serta kemampuan bernegosiasi agar mampu menempatkan Pemerintah Desa dalam posisi menguntungkan jika harus melakukan *bargaining* dengan pihak luar desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- AW. Widjaja. 2006. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Bagir Manan, 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. Yogyakarta.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- Bagir Manan. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. Yogyakarta.
- Claudia Surjadaja. 2008. *Elemen-elemen Pokok Pembentukan Perda Tentang Penanggulangan HIV/AIDS*. USAID. Jakarta.
- Dardjo Sumardjono. 1999. *Pembinaan Pemerintahan Desa*. Depdagri. Jakarta.
- Didik Sukriono. 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa. Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Setara Press & Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan. Malang.
- E.B. Sitorus. dkk. 2007. *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Desa*. Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Departemen Dalam Negeri. Jakarta.
- Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID). 2007. *Policy Paper: Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*. Jakarta.
- H.A.W. Wijaya. 2003. *Otonomi Desa*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Hamid S. Attamimi. 1990. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan*. Diklat *Legislative Drafting Course*. Jakarta.
- Harun Alrasid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- HAW. Widjaya. 2003. *Otonomi Desa*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Heru Cahyono. 2005. *Konflik Elite Politik di Pedesaan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

- Heru Cahyono. 2006. *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*, LIPI. Jakarta.
- J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya.
- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Mahfud MD. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Gama Media. Yogyakarta.
- Miriam Budiarto. 1980. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia. Jakarta.
- Moch Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Setara Press. Malang.
- Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono. 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Penerbit Sinar Harapan. Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Rozali Abdullah. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Sadu Wasistiono dan MS. M.Irawan Tahir. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. CV Fokus Media. Bandung.
- Sukarna. 1981. *Sistem Politik*. Alumni Bandung.
- Sutoro Eko. 2008. *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. Institute for Research and Empowerment (IRE). Yogyakarta.
- Syarif Hidayat. 2000. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*. Pustaka Quantum. Jakarta.
- The Liang Gie. 1995. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Tim Lapera. 2005. *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*. Lapera Pustaka Utama. Yogyakarta.
- Toto Pandoyo. 1992. *Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*. Liberty, Yogyakarta.

Internet dan Sumber Lain:

Gregorius Sahdan. 2005. *Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal*. Analisis CSIS. Vol. 34. No. I, 2005.

<http://www.legalitas.org>

Irine H. Gayatri. *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis ?* Peneliti Yayasan Interseksi, Jakarta. Diakses melalui <http://www.interseksi.org/publications/essays/articles/> pada tanggal 1 Maret 2015.

Irine H. Gayatri. *Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis ?* Peneliti Yayasan Interseksi, Jakarta. Diakses melalui <http://www.interseksi.org/publications/essays/articles/> pada tanggal 1 Maret 2015.

Minardi Kusuma. 2014. *Babak Baru BPD Pasca Lahirnya Uu No.6/2014 Tentang Desa*. Dialog Kebijakan Tugas dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam UU Desa yang Baru yang diselenggarakan di Gedung PDAM Kabupaten Magelang, 16 Maret 2014.

Pikiran Rakyat. 22 April 2005. *UU No. 32 Tahun 2004 Mengulang Orba*.

Syamsuddin Haris. 2006. *Demokrasi Desa, Perlukah Diatur?*. Kertas Kerja Seminar FPPM.

W. Riawan Tjandra. *Desa, Entitas Demokrasi Riil. Dalam Kolom Demokrasi Desa* <http://www.forumdesa.org/mudik/mudik6/kolom> diakses pada 1 Maret 2015

W. Riawan Tjandra. *Desa, Entitas Demokrasi Riil*”, dalam *Kolom Demokrasi Desa* . diakses melalui <http://www.forumdesa.org/mudik/mudik6/kolom> pada 1 Maret 2015